



Organização
Internacional
do Trabalho



▶ Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste

Rita Maria de Sousa Fernandes
Carlos Alberto Coca Gamito



Documento de orientação estratégica

▶ Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste

Rita Maria de Sousa Fernandes
Carlos Alberto Coca Gamito

Janeiro de 2024

© Organização Internacional do Trabalho 2024

Publicado pela primeira vez em 2024



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho está licenciado ao abrigo da Creative Commons Attribution 4.0 International. Para consultar uma cópia desta licença, por favor aceda a <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>. É permitida a reprodução, partilha (cópia e distribuição), adaptação (composição, alteração e transformação para criar um trabalho derivado), de acordo com o descrito na licença. O utilizador deve claramente indicar que a OIT é a fonte da obra e se foi feita qualquer alteração ao conteúdo original. Não é permitida a associação do símbolo, nome e logótipo da OIT a traduções, adaptações ou outros trabalhos derivados.

Atribuição – O utilizador deve indicar se foram feitas alterações e citar o trabalho como se segue: *Rita Maria De Sousa Fernandes e Carlos Alberto Coca Gamito, Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste*, Dili: Organização Internacional do Trabalho, 2024.

Traduções – Tratando-se de uma tradução deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: Esta é uma tradução de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta tradução não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma tradução oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da tradução. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/a(s) ou autores/as da tradução.

Adaptações – Tratando-se de uma adaptação deste trabalho, a isenção de responsabilidade deve ser acompanhada da menção da fonte da obra: Esta é uma adaptação de um trabalho sob licença da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Esta adaptação não foi realizada, revista ou aprovada pela OIT e não deve ser considerada uma adaptação oficial da OIT. A OIT está isenta de qualquer responsabilidade pelo conteúdo e precisão da adaptação. A responsabilidade recai exclusivamente sobre o/a autor/ar(s) ou autores/as da adaptação.

Obras de terceiros - Esta licença Creative Commons não se aplica a obras com direitos autorais não pertencentes à OIT incluídas nesta publicação. Se o material for atribuído a terceiros, o utilizador desse material é o responsável único pela obtenção das autorizações necessárias junto do titular dos direitos e por qualquer alegada violação.

Qualquer conflito relativo a esta licença que não possa ser resolvido de forma amigável será submetido à arbitragem de acordo com as Regras de Arbitragem da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). As partes estarão vinculadas por qualquer sentença arbitral proferida em resultado dessa arbitragem como decisão final desse conflito.

As dúvidas relativas a direitos autorais e licenças devem ser enviadas para ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), para rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

ISBN 9789220408315 (impresso)
9789220408322 (pdf web)

Também disponível em inglês: *Fiscal Space for Social Protection in Timor-Leste*, ISBN 9789220404737 (impresso) ISBN 9789220404744 (web PDF).

As designações constantes das publicações e das bases de dados da OIT, que estão em conformidade com a prática seguida pelas Nações Unidas, e a apresentação do material nelas contido, não significam a expressão de qualquer juízo de valor por parte da OIT em relação ao estatuto jurídico de qualquer país, zona ou território ou das suas autoridades, ou à delimitação das suas fronteiras ou limites.

As opiniões e pontos de vista expressos nesta publicação pertencem aos/às autores/as e não refletem necessariamente as opiniões, pontos de vista ou a política da OIT.

A referência ou a não referência a nomes de empresas, produtos ou processos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte da OIT.

Impresso em Timor-Leste

Agradecimento

Este documento de orientação estratégica foi elaborado por Rita Maria de Sousa Fernandes (Técnico Oficial Sénior em Proteção Social, OIT) e Carlos Alberto Coca Gamito (Consultor Internacional), como autores principais e Rogerio Fernandes (Consultor Nacional) que prestou assistência na compilação de dados e no resumo. Contou com o valioso contributo de Helmut Schwarzer (Chefe da Unidade de Finanças Públicas, Serviços Atuariais e Estatísticas do Departamento de Proteção Social, OIT), Pascal Annycke (Técnico Oficial em Proteção Social e Finanças Públicas, OIT), Mariana Pereira (Perita Associada, OIT) e Nuno Castro (Coordenador do projeto ACTION/Portugal, OIT).

Este documento de orientação estratégica foi financiado pelo Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ) da Alemanha ao abrigo do acordo de cooperação da OIT-GIZ no âmbito do programa “Social Protection Innovation and Learning (SPIL)” e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal, no âmbito do projeto “ACTION/Portugal para o reforço dos sistemas de Proteção Social nos PALOP e Timor-Leste”. O seu conteúdo é da exclusiva responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente os pontos de vista da Alemanha e de Portugal.

▶ Índice

1. Introdução	1
2. Opções para financiar a proteção social	3
2.1. Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas	3
2.1.1 Extensão da cobertura jurídica dos regimes de segurança social	9
2.1.2 Extensão da cobertura efetiva, que aumenta a base de cobrança das contribuições	13
2.1.3 Ajustamento das taxas de contribuição para a segurança social	16
2.2. Aumento das receitas fiscais	19
2.2.1 Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e Imposto sobre as empresas	23
2.2.2 Imposto sobre as transações financeiras	26
2.2.3 Imposto sobre a propriedade	27
2.2.4 Tributação dos recursos naturais ou das indústrias extrativas	29
2.2.5 Impostos sobre o consumo, IVA	31
2.2.6 Impostos especiais de consumo e impostos sobre o comércio	32
2.2.7 Impostos inovadores	33
2.3. Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos	36
2.4. Redefinição das prioridades em matéria de despesas pública	39
2.5. Utilização de reservas fiscais e cambiais	43
2.6. Contração de empréstimos ou reestruturação da dívida	47
2.7. Adoção de um quadro macroeconómico mais flexível	52
2.8. Aumento da ajuda e das transferências	55
3. Diálogo social sobre opções de espaço orçamental	59
4. Resumo e conclusões	63
Referências	68

▶ Índice de figuras

Figura 1: Contribuições para a segurança social (CSS) em % do total da despesa pública com a proteção social, excluindo cuidados de saúde (último ano disponível), em países selecionados	6
Figura 2: Despesa da proteção social (DPS) e receita das contribuições para a segurança social (CSS), 2018–2023 (em % do PIB)	9
Figura 3: Evolução do sistema de segurança social timorense	10
Figura 4: Taxas de contribuição para a segurança social nos países da ASEAN, 2022	17
Figura 5: Rácio impostos/PIB e rácio receitas não fiscais/PIB nos países da CPLP e da ASEAN (média 2010 – 2020)	20
Figura 6: Esforço médio de cobrança de impostos nos países da ASEAN e da CPLP, 2010-2019 (ou último ano disponível)	21
Figura 7: Evolução das fontes de receitas internas em Timor-Leste entre 2013 e 2022	22
Figura 8: Receitas anuais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e do imposto sobre as empresas em Timor-Leste, 2013 — 2022	23
Figura 9: Imposto sobre as empresas nos países da ASEAN, 2022.	25
Figura 10: Evolução do saldo do Fundo Petrolífero, das receitas fiscais e dos direitos de produção (royalties) e lucros, 2013 - 2023	31
Figura 11: Evolução dos impostos sobre os serviços e sobre as vendas de Timor-Leste (2013-2023) e impacto estimado nas receitas da sua substituição por um IVA	32
Figura 12: Evolução dos direitos de importação e dos impostos especiais de consumo em Timor-Leste, 2013 - 2023	33
Figura 13: Discrepâncias de valor nas trocas comerciais(*) entre os países da ASEAN e da CPLP e os seus parceiros comerciais a nível mundial, médias 2009-2018	36
Figura 14: Despesa pública em Timor-Leste segundo a Classificação das funções das administrações públicas (COFOG) em % do orçamento nacional, 2019-2023	39
Figura 15: Despesa pública por diferentes funções em % do orçamento nacional em Timor-Leste (2023), na ASEAN (2019) e na CPLP (2019)	40
Figura 16: Despesas por categorias económicas em % do orçamento nacional em Timor-Leste, na ASEAN e na CPLP, 2019.	41
Figura 17: Evolução dos subsídios à eletricidade e aos produtos alimentares em % do PIB não petrolífero em Timor-Leste, 2013-2023	42
Figura 18: Evolução do saldo do Fundo Petrolífero (FP) e do retorno do investimento (RI) nominal e real, 2013-2022	44
Figura 19: Receitas totais, rendimento sustentável estimado (RSE) e levantamentos excessivos do Fundo Petrolífero (FP), 2013-2022	44
Figura 20: Evolução das reservas totais (incluindo ouro) e das reservas cambiais em Timor-Leste, em % do PIB, 2003-2022	45

Figura 21: Evolução do rácio dívida pública/PIB em Timor-Leste (2016-2027), na ASEAN e nos PRMB (2016-2022)	48
Figura 22: Evolução do serviço da dívida pública em % do PIB não petrolífero e em % do volume da dívida externa em Timor-Leste, na CPLP e na ASEAN, 2014-2021	49
Figura 23: Evolução da dívida a curto prazo em % do PIB (em cima) e do volume da dívida externa (em baixo) em Timor-Leste, na CPLP e na ASEAN, 2014-2021	49
Figura 24: Evolução da taxa de crescimento do PIB de Timor-Leste e taxa de alteração da base monetária dos EUA, 2002-2022	53
Figura 25: Evolução da inflação medida pela variação do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em Timor-Leste, na ASEAN e no mundo, 2012-2021	53
Figura 26: Despesa pública (% do PIB) em Timor-Leste, na ASEAN e na CPLP, 2011-2019	54
Figura 27: Dívida pública e défice primário em % do PIB em Timor-Leste, 2015-2027	55
Figura 28: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e outros fluxos oficiais (OFO) recebidos por Timor-Leste, 2012-2020	56
Figura 29: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para a proteção social em Timor-Leste, 2018-2021	56
Figura 30: Distribuição das dotações previstas na APD e no OGE por setores do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) de Timor-Leste 2011-2030, 2022	57
Figura 31: Fluxos de APD e empréstimos recebidos por Timor-Leste, 2023-2027	58
Figura 32: Processo de Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA) em Timor-Leste, 2016-2018	60

▶ Índice de tabelas

Tabela 1: Contribuições para a segurança social dos trabalhadores abrangidos pelo regime voluntário	4
Tabela 2: Principais estatísticas do mercado de trabalho em Timor-Leste, desagregadas por género, 2021	7
Tabela 3: Legislação em matéria de Segurança Social	10
Tabela 4: Impacto estimado na receita decorrente da extensão da cobertura da segurança social a todas as pessoas empregadas	14
Tabela 5: Impacto estimado no espaço orçamental do ajustamento das taxas de contribuição para a segurança social de 10 % para 15 % em Timor-Leste	17
Tabela 6: Impacto estimado no espaço orçamental da adaptação da taxa de contribuição para a segurança social e da redução do défice de cobertura em Timor-Leste	18
Tabela 7: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de escalões mais progressivos de IRS em Timor-Leste, 2023	24
Tabela 8: Impacto estimado no espaço orçamental do aumento da taxa de IRC em Timor-Leste, 2023	25
Tabela 9: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um ITF sobre as remessas para o estrangeiro em Timor-Leste, 2023	26
Tabela 10: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um IAF sobre os lucros e as remunerações do setor bancário em Timor-Leste, 2023	27
Tabela 11: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um imposto de circulação sobre veículos ligeiros (15 USD/ano) e pesados (25 USD) em Timor-Leste, 2023	28
Tabela 12: Impacto no espaço orçamental da introdução de diferentes tipos de impostos sobre a propriedade em Timor-Leste, 2023	29
Tabela 13: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de taxas de aeroporto e de hotelaria em Timor-Leste, 2023	35
Tabela 14: APD média líquida em milhões de USD e FFI médios em % da APD para países selecionados da CPLP e da ASEAN, 2009-2018	37
Tabela 15: Impacto estimado no espaço orçamental da recuperação e combate aos FFI em Timor-Leste, 2023	38
Tabela 16: Impacto estimado no espaço orçamental da redefinição das prioridades das despesas públicas em Timor-Leste, 2023	41
Tabela 17: Impacto estimado no espaço orçamental da utilização de reservas fiscais e cambiais em Timor-Leste, 2023	46
Tabela 18: Impacto no espaço orçamental da reestruturação da dívida em Timor-Leste	50
Tabela 19: Taxas de rentabilidade das obrigações nos países da ASEAN	51
Tabela 20: Opções para financiar a proteção social e impacto estimado nas receitas em % do PIB não petrolífero em Timor-Leste, 2023	65

Acrónimos e abreviaturas

AOP	Ásia Oriental e Pacífico
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BAD	Banco Asiático de Desenvolvimento
C102	Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CIF	Custo, seguro e frete
CIF-OIT	Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho
CNPS	Conselho Nacional para a Proteção Social
COFOG	Classificação das funções das administrações públicas
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus 2019
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSS	Contribuições para a segurança social
CV	Coefficiente de variação
DNBA	Diálogo Nacional Baseado na Avaliação
DP	Desvio padrão
ENPS	Estratégia Nacional para a Proteção Social
Fed	Reserva Federal dos EUA
FFI	Fluxos financeiros ilícitos
FMI	Fundo Monetário Internacional
FP	Fundo Petrolífero
FRSS	Fundo de Reserva da Segurança Social
GATT	Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio
GTE	Grupos técnicos especializados
IAF	Imposto sobre as atividades financeiras
IATA	Associação Internacional de Transportes Aéreos
IATF	Grupo de Trabalho Interagências das Nações Unidas
IDE	Investimento direto estrangeiro
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
IFT-TL	Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas/empresas
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares
IS	Imposto sobre os serviços
ISP	Imposto suplementar sobre o petróleo
ITF	Imposto sobre as transações financeiras

IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
MACLN	Ministério dos Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional
MEJD	Ministério da Educação, Juventude e Desporto
MF	Ministério das Finanças
MS	Ministério da Saúde
MSSI	Ministério da Solidariedade Social e Inclusão
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OFO	Outros fluxos oficiais
OGE	Orçamento Geral do Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PED	Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PRMA	Países de rendimento médio alto
PRMB	Países de rendimento médio baixo
RA	Rentabilidade de ativos
RCP	Rentabilidade de capitais próprios
RI	Retorno do investimento
RNB	Rendimento nacional bruto
RSE	Rendimento sustentável estimado
SEPS	Secretariado Executivo para a Proteção Social
SMN	Salário mínimo nacional
UN Women	Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e o Empoderamento das Mulheres
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

1. Introdução



O compromisso de Timor-Leste para com a proteção social está consagrado na Constituição e nas políticas nacionais. Registou-se uma evolução significativa desde a independência do país em 2002, com progressos notáveis na construção da cidadania, na ligação de obrigações a direitos sociais e na salvaguarda dos indivíduos e das famílias vulneráveis. Além disso, foram envidados esforços no sentido de proteger os trabalhadores através de um regime contributivo de segurança social. Ao longo dos anos, o investimento na proteção social traduziu-se numa combinação de prestações de assistência social e de segurança social, criando um sistema nacional abrangente de proteção social.

Timor-Leste adotou a transformadora Agenda 2030 para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com o objetivo particular de “não deixar ninguém para trás”. A meta 1.3 dos ODS visa “implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos e, até 2030, atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis”. Este compromisso sublinha o papel fundamental da proteção social na prevenção da pobreza, no desenvolvimento humano, na estabilidade política e no crescimento inclusivo. Ao garantir a segurança do rendimento e ao facilitar o acesso aos serviços sociais, as pessoas ficam capacitadas para tirar partido das oportunidades económicas, reforçando assim a procura interna, apoiando a transformação económica, promovendo o trabalho digno e o crescimento inclusivo e sustentável (*Ortiz et al., 2019*).

A dedicação de Timor-Leste à implementação de um piso de proteção social está refletida no desenvolvimento da Estratégia Nacional para a Proteção Social (ENPS) 2021-2030. Esta estratégia, de acordo com os seus princípios orientadores, visa abranger toda a população e melhorar progressivamente os níveis de benefícios em função das capacidades do país. Os principais objetivos incluem assegurar o acesso aos cuidados de saúde essenciais, incluindo a assistência à maternidade; proporcionar a segurança de um rendimento básico às crianças; oferecer apoio ao rendimento para as pessoas em idade ativa que enfrentam desafios como a doença, o desemprego, a maternidade e a deficiência; e garantir aos idosos a segurança de um rendimento básico.

Apesar dos progressos alcançados ao longo das últimas duas décadas, a proteção social continua a ser um direito humano ainda por concretizar para a maioria da população timorense. De acordo com o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), 30,6 % da população está coberta por, pelo menos, uma prestação monetária de proteção social, enquanto 69,4 % continua sem qualquer tipo de proteção. Timor-Leste regista taxas de cobertura efetiva menores do que os países da região Ásia-Pacífico (44,1 %, em média).

Timor-Leste apresenta um dos níveis mais elevados de despesa pública com a proteção social dos países em desenvolvimento, principalmente devido a generosos pagamentos aos veteranos (*BM 2022*). Estima-se que a despesa pública com a proteção social (excluindo a saúde) tenha atingido 9,7 % do produto interno bruto (PIB) não petrolífero em 2023. Este valor ultrapassa a média de 2,5 % do PIB nos países de rendimento médio baixo (*OIT, 2021*). Apesar destes elevados níveis de investimento, persistem défices na proteção social, evidenciados pelas baixas taxas de cobertura efetiva e os baixos níveis de prestações.

Prevê-se que a economia de Timor-Leste continue a recuperar a médio prazo, sustentada pelo consumo público e pelo investimento. No entanto, existem preocupações quanto à sustentabilidade da economia e do sistema de proteção

social, especialmente com o esgotamento do Fundo Petrolífero (FP) previsto para 2034. Este esgotamento coloca riscos para a estabilidade macroeconómica a longo prazo, para a continuidade da utilização do dólar dos EUA como moeda corrente e para a prestação de serviços públicos básicos.

Para promover o crescimento económico não petrolífero, Timor-Leste deve expandir a força de trabalho, investir nas competências dos trabalhadores, criar postos de trabalho (em especial para os jovens), promover o desenvolvimento do setor privado e aumentar a competitividade em setores críticos como a agricultura. É também urgente colmatar o défice de competências do país, que é patente na baixa classificação de Timor-Leste no Índice de Capital Humano do Banco Mundial. A proteção social pode desempenhar um papel crucial na melhoria do acesso à educação, à saúde e à nutrição para as populações vulneráveis, permitindo que atinjam todo o seu potencial (OIT e UNICEF, 2023).

Existe um consenso mundial, especialmente no âmbito do sistema das Nações Unidas (ONU) e das Instituições Financeiras Internacionais (IFI), de que existe espaço orçamental em todos os países. O argumento de que as despesas com a proteção social são incomportáveis é considerado inaceitável. Encontrar espaço orçamental para investimentos críticos é crucial para alcançar os ODS, sustentar o desenvolvimento humano e realizar os direitos humanos dos cidadãos timorenses, em especial tendo em conta o atual contexto mundial caracterizado por múltiplos choques e crises decorrentes da elevada inflação, das elevadas taxas de juro, do risco de sobre-endividamento, de catástrofes naturais, para além do impacto da COVID-19 (OIT, 2023).

Embora a pandemia de COVID-19 tenha evidenciado a importância dos investimentos na proteção social enquanto elementos estabilizadores socioeconómicos e políticos, também intensificou os debates sobre a distribuição dos recursos num ambiente internacional competitivo afetado pelas alterações climáticas e por outros choques externos. Isto sublinha a necessidade de ter sistemas de proteção social abrangentes, flexíveis e sustentáveis.

Estima-se que, para alcançar pelo menos um nível básico de segurança do rendimento e de acesso a cuidados de saúde para todos – conforme a Recomendação relativa aos Pisos de Proteção Social de 2012 (n.º 202) – os países de rendimento médio baixo teriam de investir mais 362,9 mil milhões de USD, ou seja, 5,1 % do PIB, para colmatar o défice de financiamento anual necessário para alcançar as metas 1.3 e 3.8 dos ODS (OIT, 2021). É urgente que os países encontrem espaço orçamental para desenvolver e manter uma proteção social abrangente, adequada e sustentável para todos, para que possam atingir os objetivos dos ODS. No entanto, não existe uma abordagem única para alargar o espaço orçamental para a proteção social. Pelo contrário, a Recomendação n.º 202 da OIT sugere que os países podem considerar diferentes formas de mobilizar os recursos necessários.

No presente documento, espaço orçamental entende-se como os recursos que um governo tem disponíveis, decorrentes da exploração ativa e utilização de todas as fontes de receitas possíveis (Ortiz et al., 2017). Esta definição baseia-se nas definições da OIT, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Género e Empoderamento das Mulheres (UN Women). Este conceito de espaço orçamental expande a definição do Fundo Monetário Internacional (FMI). Espaço orçamental é descrito como a margem de manobra do orçamento de um governo que permite a afetação de recursos para um objetivo desejado sem pôr em causa a sustentabilidade financeira ou a estabilidade económica (Heller, P. 2005), ou a margem para aumentar as despesas ou reduzir os impostos em relação a uma base de referência preexistente, sem pôr em perigo o acesso ao mercado e a sustentabilidade da dívida (FMI, 2018).

O presente documento está estruturado em quatro secções. Na sequência desta introdução, a secção 2 apresenta oito opções de financiamento, analisando os seus efeitos orçamentais em termos de aumento ou reafetação das receitas para o financiamento sustentável da proteção social em Timor-Leste. As opções de financiamento incluem a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, o aumento das receitas fiscais, a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, a redefinição de prioridades em matéria de despesas públicas, o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais, a gestão da dívida através da contração de empréstimos ou da reestruturação, a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e o aumento da ajuda e das transferências. A mesma secção fornece ainda informações e argumentos quantitativos para ajudar os vários intervenientes, incluindo o governo, os parceiros sociais, a sociedade civil, os académicos e os parceiros de desenvolvimento, a influenciar os debates das políticas relacionadas com o alargamento da proteção social em Timor-Leste. A secção 3 contém uma síntese do diálogo social nacional necessário sobre as opções de espaço orçamental para encontrar as soluções mais adequadas ao contexto de Timor-Leste. Por último, a secção 4 apresenta um resumo das potenciais fontes de financiamento para a proteção social em Timor-Leste.

2. Opções para financiar a proteção social



Esta secção apresenta uma análise das opções para a criação de espaço orçamental e as suas implicações. São discutidas em pormenor oito opções para gerar potenciais receitas públicas. Das oito opções, seis aumentam a dimensão global do orçamento público de Timor-Leste: (2.1) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas; (2.2) o aumento das receitas fiscais; (2.3) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos; (2.6) a gestão da dívida: contração de empréstimos ou reestruturação da dívida; (2.7) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível; e (2.8) o aumento das ajudas e transferências. As outras duas opções dizem respeito à reafetação dos recursos existentes entre domínios de intervenção, a fim de melhorar a eficácia da atual dotação orçamental: (2.4) a redefinição de prioridades em matéria de despesas públicas e (2.5) o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais.

2.1. Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas

As contribuições para a segurança social (CSS) são uma das formas mais importantes de financiar a proteção social. A OIT (2017) define as contribuições para a segurança social como um pagamento prévio que está diretamente ligado à aquisição de direitos e benefícios através de mecanismos de seguro. As CSS são cobradas aos trabalhadores independentes, trabalhadores por conta de outrem e seus empregadores, ligando-os aos ramos da proteção social.¹

Em Timor-Leste, o Sistema de Segurança Social Contributivo foi criado em 2016 pela Lei n.º 12, de novembro de 2016, que estabelece, entre outras disposições, um sistema público de pensões por repartição (PAYG) de prestações definidas.

O sistema contributivo inclui um regime geral obrigatório para todos os trabalhadores formais e empregadores dos setores público e privado, incluindo os empresários em nome individual (*estes últimos a partir de 6 de dezembro de 2022*). Para todos os outros trabalhadores (incluindo os do setor informal) que não são elegíveis para o regime obrigatório, existe um regime voluntário² para garantir o seu direito à segurança social. Os trabalhadores estrangeiros que trabalham temporariamente no país também estão abrangidos pelo regime de segurança social, a menos que existam evidências de que estão a contribuir para um regime de segurança social no estrangeiro.

A taxa geral de CSS é de 10 % sobre os rendimentos, que se reparte entre o trabalhador (4 %) e a entidade empregadora (6 %). Os trabalhadores inscritos no regime voluntário de segurança social contribuem com 10 % da base de incidência contributiva escolhida (indexada ao valor da pensão social), que pode ser selecionada entre 20 escalões de rendimento. Os trabalhadores podem selecionar uma base de incidência de contribuições que pode variar entre duas e 200 vezes o valor da pensão social³, que se situa atualmente entre 114 USD e 11.400 USD por mês (Tabela 1). Isto significa

1 As CSS podem estar ligadas aos nove ramos da proteção social, incluindo as prestações familiares e por crianças a cargo, a proteção à maternidade, o apoio ao desemprego, as prestações por acidentes de trabalho e doença profissional, as prestações por doença, a proteção na saúde, (a assistência médica), as pensões de velhice, de invalidez e de sobrevivência. Para mais informações, consulte a Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952 da OIT, disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_pt.pdf

2 O registo facultativo está aberto aos trabalhadores por conta própria, incluindo no setor informal (cidadãos nacionais ou estrangeiros), aos trabalhadores de serviço doméstico (cidadãos nacionais ou estrangeiros), aos gestores e diretores de empresas (cidadãos nacionais ou estrangeiros), aos cidadãos nacionais que trabalham no estrangeiro, aos trabalhadores desempregados com, pelo menos, três anos de contribuições para a segurança social (cidadãos nacionais ou estrangeiros).

3 O valor da pensão social era de 57 USD em 2023.

que a contribuição mensal de um trabalhador para a segurança social pode variar entre 11,4 USD e 1.140 USD. No entanto, os trabalhadores com 50 anos ou mais têm de pagar 10 % de uma base contributiva mínima equivalente ao quinto limiar inferior, que corresponde a cinco vezes o valor da pensão social (atualmente 285 USD), ou seja, uma contribuição para a segurança social de 28,5 USD.

Em Timor-Leste, as CSS estão ligadas a direitos legais, permitindo que os trabalhadores que preencham os critérios de elegibilidade tenham acesso a prestações sociais que incluem proteção contra várias eventualidades, nomeadamente: maternidade, paternidade, adoção, risco médico durante a gravidez, interrupção da gravidez, pensão de invalidez parcial, pensão de invalidez total, pensão de velhice, subsídio por morte, reembolso de despesas de funeral e pensão de sobrevivência.

Tabela 1: Contribuições para a segurança social dos trabalhadores abrangidos pelo regime voluntário

Escalão	Base de incidência contributiva (BIC)	BIC em 2023	Contribuição mensal para a segurança social (10 % x BIC) em 2023
1.º	2xPS	2x57 USD= 114 USD	11,4 USD
2.º	2,5xPS	2,5x57 USD= 142,5 USD	14,25 USD
3.º	3xPS	3x57 USD= 171 USD	17,1 USD
4.º	4xPS	4x57 USD= 228 USD	22,8 USD
5.º	5XPS	5x57 USD= 285 USD	28,5 USD
6.º	6xPS	6x57 USD= 342 USD	34,2 USD
7.º	7xPS	7x57 USD= 399 USD	39,9 USD
8.º	8xPS	8x57 USD= 456 USD	45,6 USD
9.º	9xPS	9x57 USD= 513 USD	51,3 USD
10.º	10xPS	10x57 USD= 570 USD	57,0 USD
11.º	15xPS	15x57 USD= 855 USD	85,5 USD
12.º	20xPS	20x57 USD= 1.140 USD	114 USD
13.º	30xPS	30x57 USD= 1.710 USD	171 USD
14.º	40xPS	40x57 USD= 2.280 USD	228 USD
15.º	55xPS	55x57 USD= 3.135 USD	313,5 USD
16.º	70xPS	70x57 USD= 3.990 USD	399 USD
17.º	95xPS	95x57 USD= 5.415 USD	541,5 USD
18.º	125xPS	125x57 USD= 7.125 USD	712,5 USD
19.º	160xPS	160x57 USD= 9.120 USD	912 USD
20.º	200xPS	200x57 USD= 11.400 USD	1.140 USD

As CSS têm um papel fundamental no financiamento da segurança social em muitos países do mundo. De acordo com Calligaro, F. e Cetrangolo, O. (2023), as CSS mantiveram-se uma fonte de financiamento relativamente estável ao longo do século XXI. A nível mundial, as CSS representavam 18,8 % da tributação total ou 5,7 % do PIB em 2019. Na região Ásia-Pacífico, as CSS representavam 7,5 % da tributação total ou 2 % do PIB. Nos países de rendimento médio baixo, as CSS representavam 10,6 % do total das receitas fiscais, o que equivale a 2,6 % do PIB. Alguns países financiam a quase totalidade das suas despesas com a proteção social através das CSS. Uma vez que as CSS são geralmente pagas pelos empregadores e pelos trabalhadores, estão também fortemente ligadas ao funcionamento das relações de trabalho a nível nacional, bem como à legislação laboral, às políticas de emprego e à distribuição dos rendimentos.

As CSS apresentam várias vantagens em comparação com outras opções para o alargamento do espaço orçamental para a proteção social. As CSS são geridas através de mecanismos de seguro que visam promover a agregação e partilha dos riscos, o que, por sua vez, aumenta a coesão social e reforça a sustentabilidade de todo o sistema orçamental (Packard *et al.*, 2019). Tal como explicado por Calligaro, F. e Cetrangolo, O. (2023), “esta abordagem procura alcançar uma redistribuição vertical e horizontal, uma vez que permite a prevenção da pobreza, a redistribuição dos rendimentos e a partilha intra e intergeracional dos riscos”. Além disso, os programas de assistência social geralmente apoiam as pessoas que não fazem parte do regime contributivo ou cujos direitos estão abaixo de um limiar mínimo.

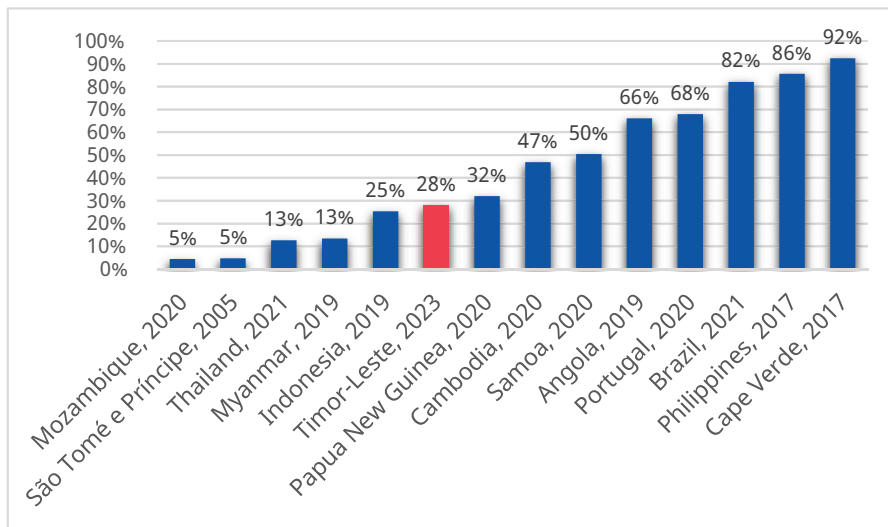
De um modo geral, o seguro de velhice representa a maior despesa entre os vários ramos da segurança social. Como salientam Calligaro, F. e Cetrangolo, O. (2023), “os sistemas de pensões responderam à preocupação central de assegurar o nivelamento do consumo ao longo do ciclo de vida, reduzindo o consumo enquanto as pessoas são economicamente ativas, permitindo-lhes continuar a consumir durante a reforma”. Segundo os mesmos autores, as pensões também alteraram as perceções e atitudes dos jovens no mercado de trabalho, aumentando o crescimento económico e reduzindo as desigualdades de rendimentos.

As pensões de velhice, o seguro de desemprego e outras prestações sociais também têm efeitos positivos na estabilização macroeconómica, atuando como estabilizadores automáticos. As taxas de substituição líquidas mais elevadas indicam que o sistema de prestações sociais é mais generoso e, por conseguinte, que existe uma estabilização automática mais forte. Em períodos de recessão económica, quando o desemprego aumenta e as pessoas perdem ou veem o seu salário reduzido, o pagamento de prestações sociais proporciona a segurança do rendimento, protege contra a privação material, permite fazer face às despesas familiares e, conseqüentemente, apoia a procura interna, evitando descidas súbitas do PIB e impedindo mais encerramentos de empresas e despedimentos (Calligaro, F. and Cetrangolo, O., 2023; ILO, 2014; Capaldo and Izurieta, 2013).

Uma vez que as CSS ficam reservadas e criam direitos legais para receber prestações sociais, é provável que os trabalhadores cumpram mais as suas obrigações relativamente às contribuições sociais do que relativamente aos impostos (CIF-OIT, 2010). Além disso, as CSS financiam a concessão de prestações específicas baseadas em seguros que são frequentemente consideradas bens de mérito e que contribuem para melhorar o nível de vida, preservando a saúde dos trabalhadores e correspondendo melhor às competências dos trabalhadores e aos requisitos dos empregadores (OIT, 2001).

As CSS estão no cerne dos sistemas de segurança social e desempenham um papel fundamental no financiamento destes e, conseqüentemente, na garantia e manutenção do direito humano à segurança social. Por conseguinte, as despesas com a proteção social e o seu financiamento são fundamentais para assegurar a proteção social universal, o desenvolvimento social e a justiça social. Em muitos países, incluindo nos países em desenvolvimento, as CSS cobrem uma grande parte das despesas com a proteção social. Esse não é o caso de Timor-Leste, em que as CSS cobrem apenas 28 % do total das despesas com a proteção social (Figura 1). Timor-Leste classifica-se em nono lugar entre 14 países selecionados no contexto da Comunidade dos Países da Língua Portuguesa (CPLP) e da Associação de Países do Sudeste Asiático (ASEAN). Nesse contexto, os países cujas contribuições para a segurança social cobrem mais de 50 % das despesas com a proteção social incluem Cabo Verde (92 %), Filipinas (86 %), Brasil (82 %), Portugal (68 %) e Angola (66 %). Normalmente existe uma ligação positiva entre estas percentagens e a fração das prestações contributivas na despesa total.

Figura 1: Contribuições para a segurança social (CSS) em % do total da despesa pública com a proteção social, excluindo cuidados de saúde (último ano disponível), em países selecionados



Fonte: Base de Dados Mundial sobre Proteção Social da OIT; Estatísticas das Finanças Públicas do FMI; Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial; Portal Transparência Orçamental de Timor-Leste – despesas de 2023

Nota: A despesa da proteção social em Timor-Leste foi estimada como a soma das transferências públicas do MSSSI e bens e serviços no âmbito da inclusão social, transferências públicas do MACLN e transferências públicas do INSS.

Tendo em conta que as receitas das CSS provêm normalmente das contribuições dos empregadores e dos trabalhadores, é importante analisar as ligações que existem com o mercado de trabalho e as suas condições a nível nacional. A Tabela 2 apresenta os principais indicadores do mercado de trabalho em Timor-Leste, indicando uma percentagem relativamente baixa de população em idade ativa na população total, níveis elevados de emprego informal e de baixa qualidade, que não são as condições mais favoráveis para aumentar as receitas das CSS.

A taxa de atividade⁴ é muito baixa, especialmente no caso das mulheres. De acordo com o Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste de 2021, a participação das mulheres no mercado de trabalho é 12,7 % inferior à dos homens. Isto é frequentemente explicado pela realização de trabalho não remunerado em casa. Apenas 30,5 % dos adultos em idade ativa participam ativamente no mercado de trabalho, com diferenças significativas entre homens (36,9 %) e mulheres (24,2 %).

A elevada percentagem de emprego informal revela a fraca qualidade do emprego em Timor-Leste. O emprego informal representava 77,3 % de todo o emprego em 2021, sendo a taxa mais elevada para as mulheres trabalhadoras (80,4 %) do que para os homens trabalhadores (75,3 %). O trabalho informal, juntamente com uma elevada taxa global de subutilização laboral⁵ de 28,9 % (25,8 % para os homens e 33,3 % para as mulheres), coloca estes trabalhadores em maior risco de trabalhar em condições precárias, o que pode também afetar a sua capacidade de contribuir para o sistema de segurança social e, conseqüentemente, limitar os seus potenciais benefícios de segurança social. As mulheres estão em desvantagem, uma vez que estão mais expostas ao trabalho informal e tendem a ganhar menos do que os homens.

As disparidades salariais entre homens e mulheres são elevadas, com as mulheres a auferirem, em média, cerca de 6,6 % menos do que os homens por mês (240 USD vs. 257 USD por mês). Conseqüentemente, as mulheres tendem a contribuir menos para o sistema de segurança social e a receber prestações mais baixas ao longo da vida devido a responsabilidades de prestação de cuidados e muitas outras atividades não remuneradas.

O atual contexto do mercado de trabalho de Timor-Leste, caracterizado por elevados níveis de trabalho informal e escassas oportunidades de emprego, torna muito difícil alargar a cobertura da segurança social. Exigiria igualmente medidas ad hoc ou um conjunto específico de medidas direcionadas, em especial para os trabalhadores atípicos, a fim de assegurar também uma distribuição mais justa dos custos e das responsabilidades, promovendo simultaneamente a igualdade de género. O debate sobre a segurança social deve incluir disposições específicas que permitam às

4 A população ativa inclui mulheres e homens que estão empregados ou desempregados.

5 A subutilização laboral inclui pessoas que trabalham menos horas do que poderiam, pessoas desempregadas e pessoas que poderiam trabalhar mas não trabalham.

mulheres conjugar o trabalho com a educação das crianças e outros cuidados não remunerados. Os subsídios de maternidade e de gravidez são um bom exemplo deste tipo de medidas em Timor-Leste.

No entanto, Timor-Leste tem uma grande proporção de jovens, o que indica que a população em idade ativa irá provavelmente aumentar no futuro. Para ultrapassar situações informais e vulneráveis, é crucial proceder a reformas no mercado de trabalho. Essas reformas devem incluir, por exemplo, novos mecanismos de segurança social para incluir novas formas de emprego, incluindo os trabalhadores do setor informal, bem como certos grupos específicos de difícil cobertura, e facilitar a transição justa de regimes de trabalho informais para regimes formais, por exemplo, através das novas tecnologias.⁶

Tabela 2: Principais estatísticas do mercado de trabalho em Timor-Leste, desagregadas por género, 2021

	Masculino	Feminino	Total
População em idade ativa, com mais de 15 anos	403,600	405,800	809,400
População ativa	148,900	98,100	247,000
Taxa de atividade (%)	36.9	24.2	30.5
15-24	10.2	8.2	9.2
25-64	55.0	34.3	44.5
65+	20.1	15.3	17.6
Emprego	142,000	92,300	234,300
15-24	13,064	9,507	22,571
25-64	122,688	77,901	200,589
65+	6,390	4,892	11,282
Trabalhadores	84,064	29,075	113,139
Empregadores	1,988	646	2,634
Trabalhadores por conta própria	37,772	44,304	82,076
Trabalhadores familiares contribuintes e outros	18,176	18,275	36,451
Emprego informal, % em relação ao total (%)	75.3	80.4	77.3
15-24	95.3	91.7	93.8
25-64	72.4	78.7	74.8
65+	91.2	86.3	89.1
Taxa de desemprego (%)	4.6	5.9	5.1
15-24	7.4	12.4	9.6
25-64	4.5	5.2	4.7
65+	1.4	3.5	2.3
Taxa de subutilização do trabalho (%)	25.8	33.3	28.9

⁶ Para mais informações sobre a transição para a economia formal através da tecnologia, ou E-formality, consulte <https://www.ilo.org/employment/areas/e-formality/lang--en/index.htm>

	Masculino	Feminino	Total
Salário mensal médio no principal emprego dos trabalhadores empregados (USD)	252	236	248
<i>Agricultura, silvicultura e pescas</i>	319	198	298
<i>Indústria</i>	237	144	230
<i>Serviços</i>	250	241	247
Salário mensal médio no principal emprego dos trabalhadores por conta própria (USD)	174	114	142
<i>Agricultura, silvicultura e pescas</i>	77	58	68
<i>Indústria</i>	220	89	156
<i>Serviços</i>	256	158	198
<i>Empregadores</i>	1,485	425	1,227
<i>Trabalhadores por conta própria</i>	109	111	110
<i>Trabalhadores familiares contribuintes</i>	88	71	79
Salário mensal médio (USD)	256.7	239.8	252.2

Fonte: Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste, 2021

Apesar das difíceis condições do mercado de trabalho em Timor-Leste, a Figura 2 indica que as CSS em percentagem do PIB não petrolífero aumentaram de 1,5 % em 2018 para 2,7 % em 2023 desde a introdução do Sistema de Segurança Social Contributivo.

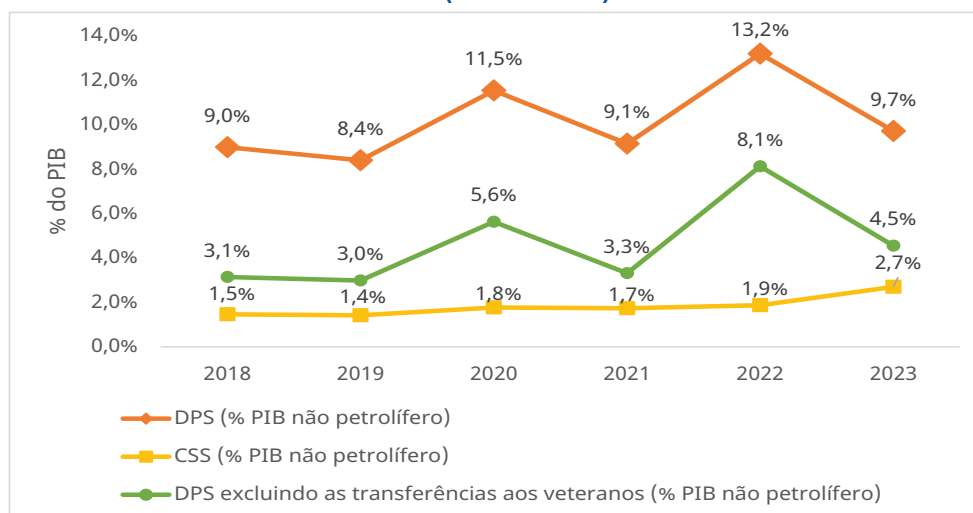
Simultaneamente, as despesas com a proteção social em percentagem do PIB não petrolífero aumentaram ligeiramente, passando de 9 % em 2018 para 9,7 % em 2023, tendo atingido um pico em 2020 (11,5 %) e 2022 (13,2 %) (Figura 2). Os níveis mais elevados estão associados às transferências de dinheiro relacionadas com a COVID-19 pagas em 2020⁷ e aos pagamentos pontuais às famílias vulneráveis no final de 2022⁸, bem como a uma nova transferência universal em numerário denominada *Bolsa da Mae Jersaun Foun*, implementada em 2022 e 2023⁹. As despesas de proteção social de Timor-Leste aumentaram, em termos nominais, de 140 milhões de USD para 198 milhões de USD entre 2018 e 2023, o que corresponde a um aumento de 41 %. Excluindo os pagamentos aos veteranos, as despesas com a proteção social teriam sido muito inferiores às indicadas no gráfico que se segue.

7 Em maio e junho de 2020, foi feita uma transferência em dinheiro relativa à COVID-19 de 100 USD por mês a 313.442 famílias, o que equivale a uma despesa de cerca de 63 milhões de USD (MSSI, 2021).

8 Em dezembro de 2022, foi paga uma prestação única de 200 USD a 313.436 famílias, o que corresponde a uma despesa de cerca de 63 milhões de USD (MSSI, 2023).

9 A transferência universal em numerário Bolsa da Mae Jersaun Foun começou a ser implementada em 2022 em três municípios (Ainaro, Bobonaro, Oecusse) e alargou-se a outros quatro municípios em 2023 (Covalima, Manatuto, Liquiça, Viqueque). O montante da transferência era de 15 USD para mulheres grávidas, 20 USD para crianças e 10 USD suplementares para crianças portadoras de deficiência e/ou doença crónica. Este programa será descontinuado em 2024 por decisão governamental do Conselho de Ministros de 6 de dezembro de 2023.

Figura 2: Despesa da proteção social (DPS) e receita das contribuições para a segurança social (CSS), 2018-2023 (em % do PIB)



Fonte: Cálculo dos autores com base em dados do Ministério das Finanças e do Instituto Nacional de Segurança Social

2.1.1 Extensão da cobertura jurídica dos regimes de segurança social

Timor-Leste alcançou progressos significativos na extensão da cobertura jurídica da segurança social e no reforço do sistema nacional de proteção social. O Sistema de Segurança Social Contributivo foi criado por lei em 2016 e baseia-se nos princípios fundamentais da primazia da responsabilidade política, igualdade, equidade, proteção dos direitos adquiridos, diferenciação positiva, autofinanciamento, contribuição, coesão intergeracional, adequação seletiva, informação e garantias judiciais.

O sistema geral é aplicável a todos os trabalhadores, tanto do setor público como do setor privado, e é flexível, de modo a poder adaptar-se às condições do mercado de trabalho no país, nomeadamente aos elevados níveis de emprego informal, através do registo voluntário. Além disso, os timorenses que trabalham no estrangeiro também se podem registar e contribuir para o sistema.

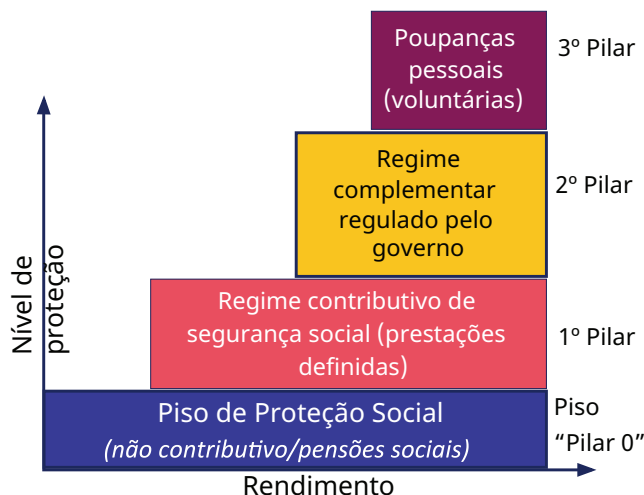
O sistema de segurança social timorense inclui dois tipos de contribuições: contribuições obrigatórias, pagas pelos empregadores e pelos trabalhadores, e contribuições voluntárias para todas as pessoas que podem trabalhar e não estão abrangidas pelo regime obrigatório. Relativamente ao regime voluntário, a lei especifica determinados grupos de cidadãos nacionais ou estrangeiros, nomeadamente os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores de serviço doméstico, os gestores e administradores de empresas, os cidadãos nacionais que trabalham no estrangeiro e os trabalhadores desempregados com pelo menos três anos de CSS, que podem registar-se e contribuir para o regime geral. A lei estabelece igualmente que o Governo pode alargar as contribuições obrigatórias ou voluntárias a outros grupos de cidadãos, particularmente a grupos de trabalhadores de difícil cobertura, a fim de assegurar a sua cobertura pela segurança social.

O sistema de segurança social prevê algumas prestações monetárias que cobrem perdas ou reduções de rendimento em situações de maternidade, invalidez, velhice e morte. Está também em discussão e em processo de aprovação uma prestação monetária em caso de doença. Cada uma das contingências tem uma base jurídica. A Tabela 2 apresenta a lista de instrumentos jurídicos aprovados, que são, na sua maioria, Leis e Decretos-Lei. Ambos são atos legislativos de igual valor, aprovados pelos órgãos legislativos, em conformidade com as competências atribuídas pela Constituição da República de Timor-Leste. Os atos aprovados pelo Parlamento Nacional são designados Leis e os aprovados pelo Governo são designados Decretos-Lei.

O sistema inclui igualmente uma pensão social não contributiva para a velhice e invalidez, destinada a proporcionar um nível mínimo de rendimento a todos os cidadãos e, conseqüentemente, a prevenir e reduzir a pobreza. Estas prestações foram estabelecidas em 2008, inicialmente na forma de subsídio para os idosos e inválidos, que foram transformadas em pensões sociais em 2022.

No futuro, o sistema geral poderá ser complementado por outros sistemas complementares, que podem ser sistemas solidários ou de capitalização. O sistema complementar (o chamado 2.º pilar da segurança social, ilustrado na Figura 3 abaixo) ainda não foi regulado pelo Governo.

Figura 3: Evolução do sistema de segurança social timorense



Fonte: INSS

Tabela 3: Legislação em matéria de Segurança Social

Contingências	Instrumento jurídico	Descrição
Gerais	Constituição da República de Timor-Leste	Estabelece o direito à segurança social no artigo 56.º
	Lei n.º 6/2012, de 29 de fevereiro	Aprova um regime transitório de segurança social para os trabalhadores do Estado (velhice, invalidez e pensões de sobrevivência)
	Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro	Cria o Regime Contributivo de Segurança Social
	Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro	Cria o Instituto Nacional de Segurança Social
	Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro	Aprova o Orçamento Geral do Estado para 2022 e introduz a primeira alteração à Lei n.º 12/2016
	Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro	Aprova o Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e introduz a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 47/2016 e a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 55/2020
	Decreto-Lei n.º 34/2022, de 19 de maio	Aprova a terceira alteração ao Decreto-Lei n.º 55/2020
Fundo de Reserva da Segurança Social	Decreto-Lei n.º 55/2020, de 28 de outubro	Estabelece o Fundo de Reserva da Segurança Social e define o respetivo modelo de gestão

Contingências	Instrumento jurídico	Descrição
	Decreto-Lei n.º 33/2021, de 15 de dezembro	Publica a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 55/2020
Proteção na parentalidade (maternidade, paternidade e adoção)	Lei n.º 8/2004 de 16 de junho	Aprova o Estatuto da Função Pública
	Decreto-Lei n.º 40/2008, de 29 de outubro	Estabelece o Regime das Licenças e das Faltas dos Trabalhadores da Administração Pública
	Decreto-Lei n.º 21/2011, de 8 de junho	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 40/2008, de 29 de outubro
	Lei n.º 4/2012, de 21 de fevereiro	Estabelece a Lei do Trabalho
	Decreto-Lei n.º 18/2017, de 24 de maio	Aprova o Regime Jurídico de Proteção na Maternidade, Paternidade e Adoção no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo
Velhice e invalidez	Decreto-Lei n.º 19/2008, de 19 de junho	Cria um Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos
	Diploma ministerial conjunto MSS/MF/2010	Aumenta o montante do Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos
	Decreto-Lei n.º 17/2017, de 24 de maio	Aprova o Regime Jurídico das Pensões de Invalidez e Velhice no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo
	Decreto-Lei n.º 28/2021, de 1 de dezembro	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 17/2017 e Decreto-Lei n.º 19/2017, de 24 de maio, que aprovam, respetivamente, o regime jurídico das pensões de invalidez e velhice e o regime jurídico das prestações por morte, no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo
	Decreto-Lei n.º 31/2021, de 15 de dezembro	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 19/2018, de 19 de junho, que aprova o Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos
	Decreto-Lei n.º 51/2022, de 20 de julho	Aprova os valores mínimos das pensões de invalidez e velhice no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo
	Decreto-Lei n.º 52/2022, de 20 de julho	Cria o sistema de verificação de incapacidades no âmbito do sistema de segurança social
	Decreto-Lei n.º 53/2022, de 20 de julho	Aprova o regime jurídico das pensões sociais de invalidez e velhice no âmbito do regime não contributivo de segurança social

Contingências	Instrumento jurídico	Descrição
Sobreviventes	Decreto-Lei n.º 19/2017, de 24 de maio	Aprova o Regime Jurídico das Prestações por Morte no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo
	Decreto-Lei n.º 28/2021, de 1 de dezembro	Primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 17/2017, de 24 de maio, e ao Decreto-Lei n.º 19/2017, de 24 de maio, que aprovam, respetivamente, o regime jurídico das pensões de invalidez e velhice e o regime jurídico das prestações por morte, no âmbito do Sistema de Segurança Social Contributivo

Apesar da evolução positiva, apenas cinco dos nove ramos da segurança social de Timor-Leste estão legalmente estabelecidos. As prestações baseadas em contribuições que ainda não são concedidas pelo sistema nacional incluem a doença, o desemprego, os acidentes de trabalho/doenças profissionais e a família.

Existem também programas de assistência social não contributivos sem uma base jurídica abrangente ou suficiente, que funcionam com base em leis orgânicas, despachos ministeriais ou planos de ação nacionais. Isto aplica-se a programas sociais dirigidos às vítimas de violência de género e violência doméstica, a programas relacionados com a proteção das crianças, bem como ao apoio às pessoas afetadas por catástrofes naturais e conflitos sociais.

A cobertura jurídica refere-se igualmente à cobertura dos programas de segurança social em termos das categorias da população com direito a proteção e às prestações. Apesar do enquadramento legal estabelecido, o atual regime de segurança social não abrange a maioria dos trabalhadores de Timor-Leste, nomeadamente os trabalhadores informais, que constituem uma grande parte da população ativa, dado o elevado nível de informalidade no país. É necessário rever e adaptar as leis e os regulamentos, bem como os mecanismos de financiamento, para determinados grupos de trabalhadores informais com recursos limitados e rendimentos muito baixos e que não conseguem pagar contribuições para a segurança social. O mesmo se aplica às pessoas que têm rendimentos variáveis em função do trabalho que exercem e têm dificuldade em pagar a sua contribuição em determinados meses em que têm poucos rendimentos (ou nenhuns). É o caso, em especial, dos agricultores ou pescadores, que estão muito dependentes do clima e cujos rendimentos não são regulares todos os meses.

Durante o curso de formação tripartido “Alargamento da cobertura de proteção social aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal”, realizado pela OIT com o apoio do projeto ACTION/Portugal em Díli, em julho de 2023, foram identificados cinco grupos de trabalhadores informais que se deparam com desafios no acesso ao regime de segurança social, nomeadamente: trabalhadores domésticos, motoristas de táxi, vendedores de rua, agricultores e pescadores. Por conseguinte, é importante implementar reformas regulamentares para garantir que os grupos acima referidos e outros grupos da população possam ser efetivamente incluídos. Todas as reformas devem assegurar e criar mecanismos de coerência sistémica, coordenação e colaboração participativa entre o governo, os parceiros sociais, as organizações da sociedade civil, as associações profissionais e outros intervenientes, a fim de garantir a sua implementação e o seu cumprimento.

Além disso, a ratificação de convenções internacionais em matéria de segurança social, nomeadamente a Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima) de 1952 da OIT, pode constituir uma referência importante para o país avançar no sentido de desenvolver um sistema de proteção social mais abrangente, alinhado com os princípios acordados a nível internacional e os critérios mínimos de referência. A ratificação da C102 pode também constituir um contributo para a estratégia de alargamento da proteção social. Do ponto de vista do financiamento, inclui princípios muito importantes, como por exemplo o n.º 1 do artigo 71.º, onde se lê: “O custo das prestações atribuídas por aplicação da presente Convenção e as despesas de administração dessas prestações devem ser financiadas em conjunto por meio de contribuições ou de impostos ou por ambos, segundo modalidades que evitem que as pessoas de fracos recursos tenham de suportar um encargo muito pesado e que tenham em conta a situação económica do Membro e das categorias de pessoas protegidas”¹⁰.

10 Para mais informações, consulte: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

Normalmente, os países elaboram um relatório comparativo entre os requisitos da C102 e o enquadramento legal e as práticas nacionais no país, organizam um seminário tripartido para validar os resultados do relatório e decidem conjuntamente qual o caminho a seguir, antes de ratificarem a convenção. A OIT, mediante pedido e em conjunto com o Governo de Timor-Leste, está a finalizar um estudo comparativo entre os requisitos da C102, a legislação nacional e as práticas em Timor-Leste, estando igualmente a planear um seminário tripartido nacional para validar as conclusões do relatório. O Governo, com o apoio da OIT, está também a planear as próximas etapas de adaptação e melhoria do sistema de segurança social nacional, bem como o lançamento de campanhas nacionais com vista à promoção e ratificação da C102.

2.1.2 Extensão da cobertura efetiva, que aumenta a base de cobrança das contribuições

Uma vez garantida a cobertura jurídica, o desafio seguinte consiste em assegurar que a cobertura se torna efetiva, garantindo que os empregadores e os trabalhadores cumprem as suas obrigações, mas também que todas as pessoas que preenchem os requisitos legais para receber as prestações estão efetivamente a recebê-las. Em Timor-Leste, a diferença entre cobertura jurídica e cobertura efetiva é elevada, principalmente devido aos elevados níveis de emprego informal a nível nacional e ao baixo nível de cumprimento das obrigações fiscais.

Podem ser utilizados dois indicadores para compreender a implementação dos regimes legais: contribuintes ativos como percentagem da população em idade ativa e contribuintes ativos como percentagem da força de trabalho (população ativa). Em 2022, estima-se que 15 % da população em idade ativa contribua para um regime de pensões¹¹, o que é significativamente inferior à média da região Ásia-Pacífico (32,9 %) segundo a OIT (2021)¹². Estima-se igualmente que 43 % da população ativa contribui para um regime contributivo de pensões¹³ e pode esperar receber uma pensão quando se reformar, em comparação com mais de metade da população ativa (54,7 %) na região Ásia-Pacífico (OIT, 2021). Estes números dão uma indicação da futura cobertura das pensões para as pessoas economicamente ativas e para as pessoas em idade ativa que contribuem para os regimes de pensões contributivos existentes.¹⁴

Ao longo dos anos, verificou-se um aumento considerável do número de trabalhadores e empregadores registados no regime geral de segurança social, o que, de acordo com o INSS, revela uma maior confiança no sistema de segurança social e nas instituições (INSS, 2022). O número de trabalhadores inscritos aumentou de 51.647 em 2017 para 134.039 em 2022¹⁵, ao passo que o número de empregadores registados aumentou de 240 em 2017 para 4479 em 2022. A crise da COVID-19 contribuiu significativamente para um aumento do número de registos devido a uma elevada procura de proteção ao abrigo do sistema de segurança social nacional. O número de trabalhadores e empregadores registados aumentou 23 % e 99 %, respetivamente, entre 2019 e 2020.

Apesar dos progressos significativos, ainda há trabalhadores que não estão registados no sistema de segurança social. Estima-se que 57 % da população ativa não esteja abrangida pelo sistema de segurança social nacional, mas é possível alargar a cobertura da segurança social a mais trabalhadores.

A Tabela 4 apresenta as estimativas das receitas potenciais decorrentes da extensão da cobertura da segurança social a todas as pessoas empregadas (Cenário 1). Aumentar o número de trabalhadores atualmente inscritos na segurança social (134.300 trabalhadores em setembro de 2023) de forma a cobrir todas as pessoas empregadas – 234.300 pessoas, segundo dados do Inquérito à Força de Trabalho de 2021 (ou seja, 100.000 trabalhadores adicionais) – representaria um aumento de 55 % na cobrança de CSS. Isso representaria um aumento significativo das receitas, que passariam dos atuais 1,9 % do PIB não petrolífero para 2,9 % do PIB não petrolífero.

11 Calculado como o rácio entre o número de trabalhadores inscritos no Sistema de Segurança Social Contributivo em 2022 (134.039) e a população em idade ativa com base no Censo Nacional da População e Habitação de 2022 (874.000). Se o denominador se basear no Inquérito à Força de Trabalho de 2021 (809.300), a cobertura efetiva aumenta de 15 % para 17 %.

12 Consulte o Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020–22, disponível em: https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2020-22/WCMS_817580/lang-en/index.htm

13 Calculado como o rácio entre o número de trabalhadores inscritos no Sistema de Segurança Social Contributivo em 2022 (134.039) e a população ativa com base no Censo Nacional da População e Habitação de 2022 (313.700). Se o denominador se basear no Inquérito à Força de Trabalho de 2021 (247.000), a cobertura efetiva aumenta de 43 % para 54 %.

14 Para mais informações, consulte <https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?id=629>

15 Em setembro de 2023, estavam inscritos 134.300 trabalhadores.

Tabela 4: Impacto estimado na receita decorrente da extensão da cobertura da segurança social a todas as pessoas empregadas

Cenário	N.º de contribuintes	Coleta total de CSS (USD)	CSS (% do PIB não petrolífero)	CSS adicionais (% das CSS atuais)
Status Quo (Setembro de 2023)	134,300	34,782,814	1.9	N/A
1.- Défice de cobertura totalmente colmatado	234,300	53.741.527 ⁽ⁱ⁾	2.9	54.5

Fonte: Cálculos dos autores com base no Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste de 2021, em dados administrativos do INSS, no Livro Orçamental (Volume I) e em estimativas do FMI de 2022 para o PIB não petrolífero

Nota: (i)A coleta total de CSS é estimada como o total das contribuições para a segurança social de todos os trabalhadores, formais e informais. Isto inclui as contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores empregados, empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares contribuintes. Para os trabalhadores e empregadores, as estimativas baseiam-se no número de trabalhadores e empregadores, multiplicado pelo respetivo salário mensal médio no emprego principal (248 USD e 1.227 USD, respetivamente) e numa taxa de contribuição de 10 %. Para os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores familiares contribuintes, as contribuições para a segurança social são estimadas com base no pressuposto de que estes trabalhadores optam por pagar as contribuições mínimas para a segurança social, atualmente de 11,40 USD.

A extensão da cobertura efetiva exigiria a eliminação de constrangimentos relacionados com diversos fatores. Estes incluem os seguintes aspetos: exclusão legal, capacidade contributiva limitada de certos grupos de trabalhadores para participarem nos sistemas de segurança social, falta de incentivos às contribuições (por exemplo, os empregadores e os trabalhadores podem evitar o pagamento de contribuições se as medidas coercivas existentes forem consideradas fracas e/ou se os ganhos económicos associados ao incumprimento forem considerados superiores aos custos financeiros através de penalizações ou sanções impostas), ausência de procedimentos administrativos adequados para a inscrição no sistema e a cobrança das contribuições, ou para receber as prestações, ausência de um sistema informático eficiente, que é fundamental para resolver questões relacionadas com a subdeclaração de rendimentos, a evasão e a fraude, informação insuficiente ao público sobre direitos e obrigações e um baixo nível de organização dos trabalhadores, entre outros (*Ortiz et al., 2019*).

O elevado nível de emprego informal de Timor-Leste (77,3 %) é um dos principais desafios para alargar a cobertura da segurança social e, dessa forma, aumentar as receitas públicas com base nas CSS. Apesar de o sistema permitir um registo facultativo para os trabalhadores informais, certos grupos de trabalhadores com recursos limitados e rendimentos muito baixos, ou com rendimentos irregulares, têm dificuldade em pagar regularmente as suas CSS e podem considerar que o sistema existente não satisfaz as suas necessidades.

Além disso, a fração do emprego formal no setor privado relativamente ao emprego total (1,9 %) é muito baixa. A formalização do emprego e das empresas anda a par do alargamento da segurança social. À medida que mais empresas entram no setor formal da economia, a cobrança de impostos e de contribuições para a segurança social tende a aumentar, conduzindo a um aumento do espaço orçamental (*Ortiz et al., 2019*). O reforço do cumprimento e a melhoria da cobrança de CSS são medidas muito relevantes que devem ser destacadas no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) revisto para o período 2023-2038.

Em certos países, como alguns países da América Latina, a cobrança de CSS está associada à introdução de medidas inovadoras para incentivar a formalização do mercado de trabalho. Por exemplo, o regime Monotax no Brasil consiste num regime simplificado de cobrança ou pagamento de impostos para os pequenos contribuintes, que ajudou a unificar os impostos e as contribuições num único pagamento. De um modo geral, as micro e pequenas empresas têm salários e receitas mais baixas do que as médias e grandes empresas, o que resulta num menor número de contribuições a cobrar. Ao exigir impostos e contribuições inferiores aos dos trabalhadores do setor formal, a Monotax também está adaptada à menor capacidade contributiva dos trabalhadores da economia informal. Este tipo de regime é muito importante para promover a formalização das PME e dos seus trabalhadores. A formalização das PME pode resultar num aumento da sua produtividade e maior probabilidade de sobrevivência, permitindo assim um maior crescimento económico e a criação de mais postos de trabalho a longo prazo, que é de interesse para a segurança social. Um dos desafios consiste em conceber os incentivos para apoiar o crescimento das micro e pequenas empresas de modo que os impostos e as contribuições estabelecidas pela Monotax não constituam um obstáculo, mas um avanço.

A formalização das micro e pequenas empresas contribuiu para melhorar as condições de emprego e aumentar a cobertura efetiva da segurança social. Revelou-se igualmente eficaz na redução da desigualdade entre homens e mulheres, já que existe uma percentagem mais elevada de mulheres entre os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores informais. A Monotax baseia-se na classificação dos contribuintes de acordo com a dimensão da empresa. O valor mensal dos impostos e das contribuições é calculado utilizando taxas de contribuição progressivas com base na classificação, sendo possível uma contribuição mensal fixa para os contribuintes mais pequenos. A Autoridade Tributária cobra os montantes devidos e transfere para o Instituto Nacional de Segurança Social a parte correspondente às CSS.¹⁶ É importante que as receitas cobradas sejam transferidas para a instituição de segurança social e sejam suficientes para cobrir, do ponto de vista atuarial, os custos das pessoas adicionais inscritas. Por conseguinte, se existir um subsídio para as PME, este deve corresponder à parte referente aos impostos (da Monotax unificada), mas não à parte referente às contribuições para a segurança social. Se a instituição de segurança social não receber a percentagem necessária e correta das receitas, o regime Monotax aumenta o desequilíbrio da segurança social (acumulando desequilíbrios financeiros, em vez dos ganhos líquidos esperados decorrentes do aumento da cobertura e das receitas).

Existe um amplo consenso de que, em geral, a centralização dos métodos de cobrança de contribuições gera economias de escala e facilita a coordenação de auditorias e a manutenção de registos. Em Timor-Leste, o INSS gere o sistema de segurança social num enquadramento jurídico e institucional que lhe confere competências e responsabilidades claras, incluindo a cobrança das contribuições. Está a ser desenvolvido um sistema robusto de informação e gestão financeira para apoiar a implementação do sistema de segurança social. A existência de procedimentos administrativos digitais para o registo, a inscrição no sistema, a cobrança de contribuições e o recebimento de pagamentos ou prestações é um aspeto fundamental para colmatar as lacunas de cobertura e para adaptar a segurança social à evolução das circunstâncias e das solicitações. Também é crítica a implementação de um sistema informático de gestão digital eficiente para resolver questões relacionadas com a subdeclaração de rendimentos, a evasão e a fraude fiscal.

Segue-se uma lista de sugestões que podem ser analisadas a fim de melhorar a extensão da cobertura efetiva em Timor-Leste.

- **A curto prazo:**

- i. Intensificar as campanhas de sensibilização para empregadores, trabalhadores por conta de outrem e outros trabalhadores, com especial destaque para os trabalhadores informais;
- ii. Integrar/coordenar inspeções de trabalho e da segurança social e permitir que os inspetores do trabalho verifiquem igualmente o cumprimento das obrigações das empresas relativamente às CSS;
- iii. Criar uma lista dos nomes dos contribuintes com dívidas pendentes ao INSS e respetivos montantes e restringir a sua possibilidade de celebrar contratos com o setor público em geral e de receber benefícios fiscais;
- iv. Reforçar o papel dos parceiros sociais na defesa dos seus membros, ajudando-os a compreender e a aceder a informações sobre o sistema de segurança social e a cumprir as suas obrigações.

- **A médio prazo:**

- v. Alargar a inscrição obrigatória aos trabalhadores independentes, aplicando mecanismos de cobrança específicos que tenham em conta a irregularidade dos rendimentos e outros obstáculos práticos. Por exemplo, no caso dos agricultores, pescadores ou vendedores de rua que enfrentam uma elevada volatilidade de rendimentos numa base diária ou sazonal, as contribuições podem ser trimestrais ou anuais ou ser cobradas num momento em que o seu rendimento é mais elevado e não mensalmente. Para estes trabalhadores os prazos de cobrança de contribuições podem ser espaçados ao longo do tempo, acautelando a variabilidade da atividade económica, e os mecanismos de pagamento podem ser mais flexíveis, como através do telemóvel;
- vi. Promover a utilização intensiva das tecnologias da informação mediante a substituição de documentos em suporte de papel por documentos digitais, disponibilizar informações através de um portal da segurança social e permitir o acesso online a certos tipos de serviços, como o registo, os pagamentos e o pedido de prestações;
- vii. Solicitar certificados de cumprimento das obrigações fiscais e de segurança social como condição indispensável antes da aprovação de trabalhos em concursos/contratos públicos;
- viii. Criar um mecanismo de reclamações que possa ajudar os trabalhadores a comunicar o incumprimento das obrigações em matéria de CSS por parte dos seus empregadores.

¹⁶ Para mais informações, consulte "Experiences from Simples National, the monotax regime for own-account workers, micro and small entrepreneurs in Brazil", 2019 (ilo.org), disponível em https://www.ilo.org/empent/Publications/WCMS_715864/lang--en/index.htm

- **A longo prazo:**

- ix. Assegurar um processo unificado de registo e pagamento para a introdução de dados sobre impostos e segurança social;
- x. Criar um mecanismo de retenção de CSS na fonte para os setores subcontratados, como a construção e a segurança, o que significa que as médias e grandes empresas reteriam as CSS para as empresas de menor dimensão subcontratadas;
- xi. Impor às empresas a cobrança de contribuições em nome dos trabalhadores por conta própria que contratam para prestar serviços nos casos em que estes ainda não se encontrem inscritos.ccccc

2.1.3 Ajustamento das taxas de contribuição para a segurança social

Outra estratégia para alargar o espaço orçamental consiste em aumentar, se possível, as taxas das contribuições para a segurança social, o que constitui um determinante importante das receitas totais da segurança social. A Convenção (N.º 102), relativa à segurança social (norma mínima), de 1952 da OIT estabelece condições para a repartição do financiamento da segurança social através de CSS partilhadas entre empregadores e trabalhadores. É estabelecida uma taxa de contribuição específica para todos os trabalhadores e para todos os empregadores, que é definida em percentagem do salário ou do pagamento. As CSS são normalmente cobradas sobre o salário bruto, devendo os empregadores pagar pelo menos metade, tal como preconizado pela C102, ficando uma contribuição menor a cargo dos trabalhadores, que é automaticamente deduzida do seu salário e tributada como parte do seu salário (*Ortiz et al., 2019*). Além disso, de acordo com a C102, o total das contribuições para o seguro suportadas pelos empregados/trabalhadores protegidos não deve exceder 50 % do total dos recursos afetos à sua proteção e das suas famílias.

Em Timor-Leste, a segurança social é relativamente recente e a taxa de contribuição foi fixada a um nível considerado aceitável, de modo a atrair o maior número de potenciais participantes, tanto empregadores como trabalhadores. Aquando da criação do Sistema de Segurança Social Contributivo, foi decidida uma taxa de contribuição total de 10 % (6 % para os empregadores e 4 % para os trabalhadores), com base num diálogo nacional participativo promovido pelo Governo, em que participaram representantes dos empregadores e dos trabalhadores tendo concordado com as propostas baseadas em estudos atuariais apresentados pelo INSS. As primeiras inscrições no Sistema de Segurança Social Contributivo, seguidos do pagamento de CSS, tiveram lugar em 2017.

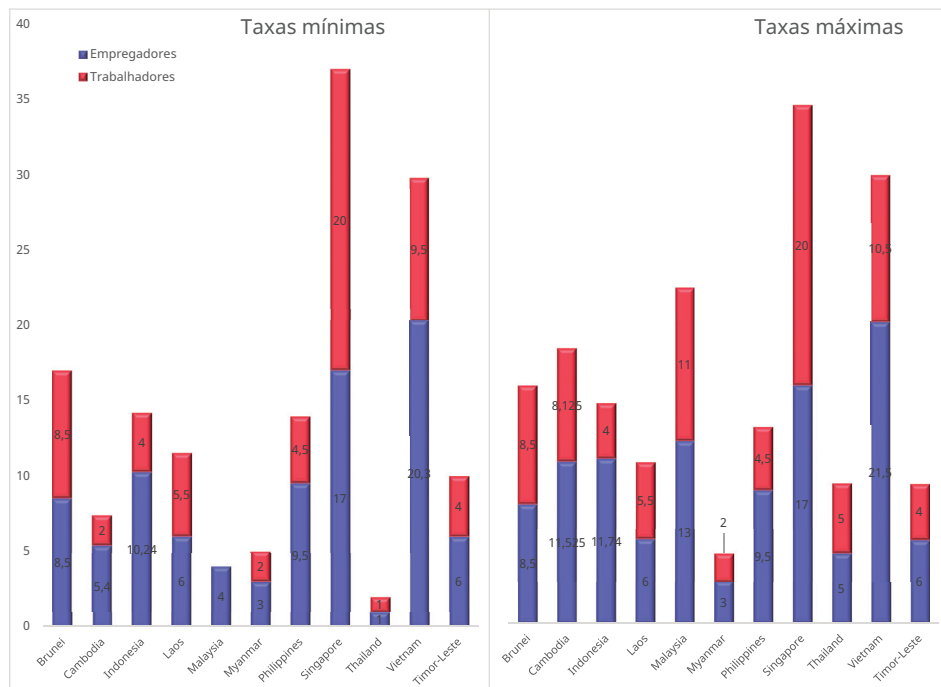
Os estudos atuariais incluíram projeções demográficas e financeiras a longo prazo entre 2017 e 2045. O estudo existente baseou-se numa taxa de contribuição de 15 % para assegurar a sustentabilidade a longo prazo do regime geral. De acordo com o estudo atuarial, a estabilidade financeira do regime está assegurada durante o período em análise, ou seja, até 2045. O estudo revela uma tendência crescente dos saldos anuais, devido ao pequeno número de beneficiários que atingem a idade da reforma e aos baixos valores das pensões, resultantes de curtas carreiras contributivas que correspondem apenas ao período mínimo necessário para poder aceder à pensão de velhice. No entanto, a partir de 2030, observar-se-á uma tendência decrescente dos saldos anuais, explicada pelo aumento dos valores das pensões e pelo aumento anual do número de pensionistas.

O INSS realizou testes de sensibilidade para compreender a elasticidade e a robustez da taxa de 15 % e analisou a sustentabilidade do sistema. Foram analisadas duas taxas de contribuição diferentes para todo o período de estudo: (i) uma taxa de CSS de 11,75 % e (ii) a introdução de um aumento gradual da taxa de contribuição, começando em 5 % e aumentando ao longo dos anos até atingir 15 % no décimo primeiro ano. De acordo com o estudo, os saldos anuais e os saldos acumulados permanecem positivos ao longo do período em análise. Segundo o INSS, os resultados das análises realizadas indicam que uma taxa reduzida – numa fase inicial e desde que seja temporária – garante a sustentabilidade do sistema.

Existem variações significativas nas taxas de contribuição para a segurança social e nas estruturas institucionais entre as diferentes regiões e países. A nível mundial, a taxa média total é de 15,8 %, sendo de 9,5 % para os empregadores e de 6,3 % para os trabalhadores. Os países europeus e os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) têm as taxas mais elevadas, que refletem os seus sistemas de proteção social robustos e abrangentes. Na região Ásia-Pacífico, a média total é de 13,6 %, sendo de 8 % para os empregadores e de 5,6 % para os trabalhadores (*Ortiz et al., 2019*). Em geral, a Ásia tem CSS mais baixas, devido ao seu interesse em manter os impostos baixos para atrair investimento estrangeiro. No entanto, a evidência mostra que o impacto positivo na produtividade e na estabilidade social de um sistema universal de proteção social pode incentivar mais o investimento do que os benefícios fiscais. Quaisquer alterações às contribuições devem ser gradualmente implementadas, a fim de evitar impactos negativos na economia e a aplicação de CSS que não estejam alinhadas com o crescimento da produtividade (*Ortiz et al., 2019*).

As taxas de CSS em Timor-Leste são inferiores à média mundial e regional. A Figura 4 mostra que as taxas de CSS em Timor-Leste são inferiores às taxas mínimas observadas na maioria dos países da ASEAN, à exceção de Mianmar, Malásia, Camboja e Tailândia¹⁷ e inferiores às taxas máximas, à exceção de Mianmar.

Figura 4: Taxas de contribuição para a segurança social nos países da ASEAN, 2022



Fonte: KPMG (2013) e PWC, disponível em <https://taxsummaries.pwc.com/>

A Tabela 5 apresenta uma estimativa do impacto nas receitas em resultado do aumento da taxa de segurança social para os empregadores em Timor-Leste, passando dos atuais 10 % para 15 %, na sequência de um dos cenários incluídos nos estudos atuariais existentes, que pressupõe que o financiamento adicional pode reforçar a sustentabilidade do Sistema de Segurança Social Contributivo sem pôr em causa a competitividade da economia. Um aumento de 5 % nas taxas de CSS aumentaria a coleta total das CSS de 34,8 milhões de USD para 57,8 milhões de USD, o que representa um aumento de 66 %. Em termos de percentagem do PIB não petrolífero, isto representaria um aumento de 1,9 % para 3,1 %.

Tabela 5: Impacto estimado no espaço orçamental do ajustamento das taxas de contribuição para a segurança social de 10 % para 15 % em Timor-Leste

Cenário	N.º de contribuintes	Coleta total de CSS (USD)	CSS (% do PIB não petrolífero)	CSS adicionais (% das CSS atuais)
Status Quo (Setembro de 2023)	134,300	34,782,814	1.9	N/A
2. Aumento da taxa de CSS para 15 %	134,300	57,796,427 ⁽ⁱ⁾	3.1	66.2

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se no Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste de 2021, em dados administrativos do INSS, no Livro Orçamental de 2024 (Volume I) e em dados do FMI de 2022 para o PIB não petrolífero.

Nota: (i) A coleta total de CSS é estimada como o total das contribuições para a segurança social de todos os trabalhadores, formais e informais, registados no regime de segurança social contributivo. De acordo com o INSS, os trabalhadores formais representavam 91 % do total de trabalhadores inscritos, ao passo que os trabalhadores informais correspondiam apenas a 9 % do total de trabalhadores inscritos em setembro de 2023. No caso dos trabalhadores formais, a estimativa baseia-se no número de trabalhadores, multiplicado por uma média mensal de 230 USD com uma taxa de contribuição de 15 %. No caso dos trabalhadores informais, a estimativa pressupõe que estes trabalhadores optam por pagar a contribuição mínima para a segurança social (15 %*(2xPS)), de 17,10 USD por mês.

¹⁷ A Tailândia reduziu a taxa de CSS dos empregadores e dos trabalhadores de 5 % para 1 % do salário durante três meses entre maio e julho de 2022, a fim de ajudar a reduzir o custo de vida dos trabalhadores e os custos para os empregadores através do sistema de fundos da segurança social. Para mais informações, consulte <https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/employment-compensation/thailand-new-relief-measure-for-the-social-security-fund-approved-by-the-cabinet>

Se um aumento da taxa de CSS (Cenário 2) for combinado com o alargamento da cobertura da segurança social a todas as pessoas empregadas (Cenário 1), é possível estimar o impacto de uma reforma mais ampla e integrada (Cenário 3). Tal como indicado na Tabela 6, estima-se que as receitas totais atingiriam cerca de 80,6 milhões de USD, ou seja, 4,3 % do PIB não petrolífero. Isso representaria um aumento de 131,8 % na coleta total de CSS.

Tabela 6: Impacto estimado no espaço orçamental da adaptação da taxa de contribuição para a segurança social e da redução do défice de cobertura em Timor-Leste

Cenário	N.º de contribuintes	Coleta total de CSS (USD)	CSS (% do PIB não petrolífero)	CSS adicionais (% das CSS atuais)
Status Quo (Setembro de 2023)	134,300	34,782,814	1.9	N/A
3. Défice de cobertura totalmente colmatado (Cenário 1) e aumento da taxa de CSS para 15 % (Cenário 2)	234,300	80.612.291 ⁽ⁱ⁾	4.3	131.8

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se no Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste de 2021, em dados administrativos do INSS, no Livro Orçamental de 2024 (Volume I) e em dados do FMI de 2022 para o PIB não petrolífero.

Nota: (i) A coleta total de CSS inclui contribuições de todos os trabalhadores dos setores público e privado, com base no salário mensal médio do emprego principal dos trabalhadores empregados, empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares contribuintes, com uma taxa de contribuição de 15 %.

Nota: (ii) A coleta total de CSS é estimada como o total das contribuições para a segurança social de todos os trabalhadores, formais e informais. Isto inclui as contribuições para a segurança social pagas pelos trabalhadores empregados, empregadores, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares contribuintes. Para os trabalhadores e empregadores, as estimativas baseiam-se no número de trabalhadores e empregadores, multiplicado pelo respetivo salário mensal médio do seu emprego principal (248 USD e 1.227 USD, respetivamente) com uma taxa de contribuição de 15 %. No caso dos trabalhadores por conta própria e dos trabalhadores familiares contribuintes, a estimativa pressupõe que estes trabalhadores optam por pagar a contribuição mínima para a segurança social (15 %*(2xPS)), de 17,10 USD por mês.

É necessária uma atualização da análise atuarial para apoiar um ajustamento à taxa de CSS, ou outras alterações nas políticas, para minimizar os riscos e o impacto financeiro. O modelo atuarial tem de ser atualizado com os mais recentes dados demográficos, dados relativos ao mercado de trabalho, e dados sociais e económicos do Censo da População e Habitação de 2015, do Inquérito à Força de Trabalho de 2021 e das contas nacionais. O estudo atuarial atualizará as projeções demográficas e financeiras para um período mais longo, avaliará os efeitos da pandemia de COVID-19 no mercado de trabalho e servirá de base para alargar a proteção a novos riscos através do regime geral, nomeadamente as prestações por doença que o Governo tenciona aplicar a partir de 2024.

Em Timor-Leste, um aumento gradual da taxa de CSS poderia também beneficiar de mecanismos inovadores, sobretudo aqueles que podem ajudar os trabalhadores informais a inscrever-se e a cumprir as suas obrigações. Um exemplo de um mecanismo inovador é a criação de associações sindicais para facilitar o acesso a um sistema de segurança social contributivo para os trabalhadores por conta própria, os trabalhadores com remunerações baixas e outras categorias de trabalhadores vulneráveis, como a Associação Mútua dos Serviços de Solidariedade (AMUSSOL) na República Dominicana (WSM, 2016). A AMUSSOL funciona como um “empregador virtual” para permitir o acesso dos trabalhadores empregados e dos trabalhadores da economia informal ao sistema de segurança social. Os associados pagam a sua contribuição mensal à AMUSSOL, que é depois canalizada para o erário público. Os associados tornam-se então membros do Sistema de Segurança Social dominicano e gozam dos seus direitos. Este é um ótimo exemplo de como os parceiros sociais podem desempenhar um papel no alargamento da cobertura da segurança social.

Seria muito importante levar a cabo um debate nacional sobre o aumento da taxa de CSS, apoiado por um estudo atuarial, para assegurar um diálogo social tripartido adequado a nível nacional e gerar um consenso social bem informado. Os parceiros sociais devem ser envolvidos no debate e na negociação dos aumentos e da estratégia de implementação, a fim de contribuir com os recursos necessários à medida que o sistema de segurança social evolui e a economia consegue suportar o alargamento da capacidade contributiva.

Por forma a apoiar os decisores políticos e o diálogo nacional, uma forte campanha sobre o alargamento da segurança social deve estar no topo da agenda de desenvolvimento. É importante explicar que: (i) “as CSS estão associadas a direitos legais que protegem os indivíduos da sua falta de visão (por exemplo, as pensões protegem contra a pobreza na velhice) e apoiar a equidade social através da redistribuição, reduzindo essencialmente as desigualdades”; (ii) “as CSS e devem ser consideradas um salário diferido e um investimento social e económico, e não apenas um simples elemento dos custos da mão-de-obra”; (iii) as CSS têm muitas implicações sociais e económicas positivas, incluindo “promover a coesão social e a estabilidade, a segurança individual e o desenvolvimento inclusivo, apoiar os investimentos em capital humano e a produtividade da mão-de-obra, ao mesmo tempo que atua como um estabilizador automático, ao nivelar o consumo e a procura agregada” (Ortiz et al., 2019).

2.2. Aumento das receitas fiscais

A tributação de impostos é a principal fonte de financiamento público para a maioria dos países e é particularmente utilizada para financiar bens e serviços públicos que beneficiam todos os cidadãos. O total da receita fiscal representa mais de 80 % do total das receitas públicas em cerca de metade do mundo e mais de 50 % em quase todos os países (Ortiz et al., 2019).

A consecução dos ODS exige um aumento significativo e sustentável das receitas fiscais. As receitas fiscais podem também contribuir para diminuir a ajuda externa, reduzir os efeitos orçamentais da liberalização do comércio e promover a apropriação nacional das estratégias de desenvolvimento em muitos países (Ortiz et al., 2019). No entanto, os países em desenvolvimento obtêm geralmente percentagens mais baixas do PIB em receitas fiscais do que os países da OCDE (11,7 % vs. 15,4 %, respetivamente, tendo em conta a média do período 2010-2020). Esse é também o caso das economias altamente dependentes das indústrias extrativas e afetadas por situações de fragilidade e pós-conflito, como acontece em Timor-Leste. Como mostra a Figura 5, em Timor-Leste, os impostos médios representam 7,8 % do PIB não petrolífero (2010-2020), posicionando o país em último lugar da tabela dos países da ASEAN e da CPLP. Apenas dois outros países em análise têm um peso dos impostos inferior ao de Timor-Leste: o Brunei, um país muito dependente das exportações de petróleo, e Mianmar, um país fortemente afetado pela violência política e por conflitos nos últimos anos.

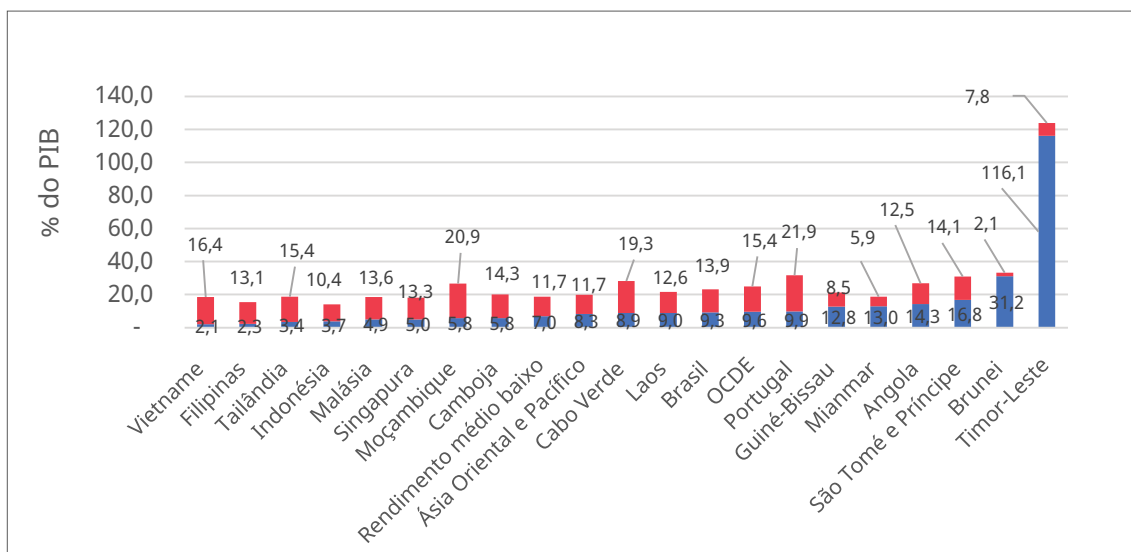
Em termos do peso global dos impostos, o rácio impostos/PIB¹⁸ aumentou de 14,4 % para 15,3 % entre 2010 e 2020 nos países da OCDE, tendo passado de 11,6 % para 12,2 % nos PRMB entre 2010 e 2018. Pelo contrário, a região da Ásia Oriental e Pacífico (AOP), de crescimento mais rápido, viu o seu rácio impostos/PIB diminuir de 12 % para 11 % entre 2010 e 2020. A variação percentual do rácio impostos/PIB nos países da ASEAN variou entre -31,1 % (Vietname) e +78,8 % (Camboja) no período 2010-2020. Relativamente aos países da CPLP, a variação percentual do rácio impostos/PIB variou entre -39,2 % (Angola) e +48,2 % (Moçambique) no mesmo período. Moçambique é um exemplo de como um país frágil e em situação de pós-conflito foi capaz de desenvolver com êxito o seu sistema fiscal no rescaldo de um conflito. Timor-Leste aumentou o seu rácio impostos/PIB de 6,9 % em 2010 para 7,3 % em 2020, embora ainda esteja abaixo dos valores de referência regionais e na faixa inferior dos países da ASEAN e da CPLP.

É importante salientar que muitos PRMB tendem a compensar o menor rácio impostos/PIB com um rácio receitas não fiscais/PIB mais elevado¹⁹, especialmente quando comparado com a prática nos países da OCDE. É o caso de Timor-Leste nos últimos 10 anos, com um rácio receitas não fiscais/PIB médio de 116,1 %. A economia timorense tem sido alimentada por grandes fluxos de receitas provenientes da indústria extrativa de petróleo e pelos direitos de produção (royalties) que o Estado acumulou durante mais de uma década. Outros países em situação semelhante são o Brunei (31,2 %), Angola (14,3 %) e São Tomé e Príncipe (16,8 %). Embora a evidência demonstre que, nos últimos anos, os países ricos em recursos tiveram um melhor desempenho em termos de cobrança de impostos, em comparação com os países que não são ricos em recursos, a dependência das indústrias extrativas acarreta riscos, incluindo dependência, corrupção, comportamentos de captação de rendimentos, poluição, exploração insustentável dos recursos naturais e receitas voláteis devido à variação dos preços das matérias-primas nos mercados internacionais (Ortiz et al., 2019).

¹⁸ Todos os cálculos apresentados para Timor-Leste utilizam o PIB não petrolífero.

¹⁹ Refere-se à receita pública não gerada através dos impostos, tais como taxas e emolumentos, em percentagem do PIB.

Figura 5: Rácio impostos/PIB e rácio receitas não fiscais/PIB nos países da CPLP e da ASEAN (média 2010 – 2020)



Fonte: DataBank do Banco Mundial; Bases de dados WoRLD e GFS do FMI

Nota: O rácio para Timor-Leste é calculado com base nas receitas fiscais provenientes do Portal Transparência Orçamental e do PIB não petrolífero a preços correntes das contas públicas. Os dados relativos às receitas fiscais do Brunei foram extraídos do sítio Web do Departamento de Planeamento Económico e Estatística do Brunei. Os dados relativos às receitas fiscais da Guiné-Bissau foram extraídos do modelo macroeconómico de Tchintchor do DGPEE/MF e do relatório de execução orçamental de 2021. Devido à disponibilidade limitada de dados, foram utilizados diferentes períodos temporais para calcular o valor médio do rácio receitas não fiscais/PIB de Angola (2010-2019), Mianmar (2012-2019), São Tomé e Príncipe (2010-2018), Timor-Leste (2010-2019), Vietname (2010-2019), PRMB (2010-2019) e região AOP (2010-2019). Devido à disponibilidade limitada de dados, foram também utilizados diferentes períodos temporais para calcular o valor médio do rácio impostos/PIB de Angola (2010-2019), Mianmar (2012-2019) e dos PRMB (2010-2018).

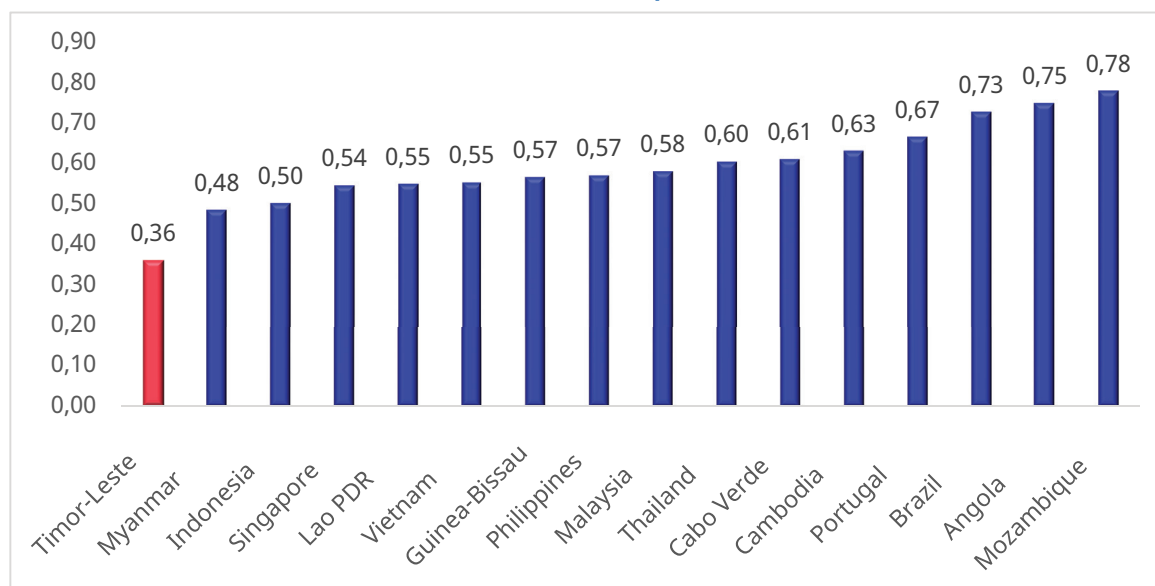
A alteração do rácio impostos/PIB evolui lentamente ao longo do tempo e está geralmente associada ao desenvolvimento socioeconómico, ao crescimento económico e à formalização das economias como fatores que permitem implementar reformas fiscais, alargar as bases tributárias, aumentar as receitas fiscais e melhorar a cobrança e o cumprimento das obrigações fiscais através de uma administração fiscal mais eficiente. Observaram-se igualmente aumentos do rácio impostos/PIB em alguns países de rendimento baixo e médio, em especial naqueles em que existe uma forte vontade política de resolver os problemas relacionados com os impostos, como a evasão fiscal ou a cobrança ineficiente dos impostos. Timor-Leste está bem posicionado para continuar a progredir no sentido de aumentar o cumprimento das obrigações fiscais e/ou aumentar os impostos, investir na capacidade da administração fiscal e trazer mais pessoas e empresas para a economia formal, o que aumentaria as receitas fiscais.

A pontuação do esforço de cobrança de impostos de Timor-Leste²⁰ foi de 0,36 em 2015, o que classifica o esforço fiscal do país abaixo do dos países da CPLP e da ASEAN (Figura 6). Isto significa que o país cobra 0,36 USD de cada 1,0 USD que poderia cobrar. Colmatar esta lacuna na cobrança de impostos teria resultado num aumento de 209 milhões de USD em 2020 ou num aumento de 177 % das receitas fiscais.²¹ Em geral, os países da CPLP apresentam melhores resultados do que os membros da ASEAN em termos de capacidade de cobrança de impostos. Angola e Moçambique encontram-se no topo da classificação, uma vez que tornaram mais eficazes os seus mecanismos de administração fiscal nos últimos anos. A cobrança de impostos e as inspeções tributárias, em especial das empresas multinacionais, podem ser áreas de melhoria, o que poderá contribuir para aumentar a capacidade tributária e de cobrança de impostos. Timor-Leste tem uma grande oportunidade para se coordenar com outros membros da ASEAN e explorar formas de reforçar a cooperação fiscal, tendo especialmente em conta o facto de os membros terem um nível de esforço tradicionalmente baixo, e tendencialmente decrescente, de cobrança de impostos. A cobrança média de impostos nos países da ASEAN encontra-se entre 0,48 em Mianmar e 0,63 no Camboja. Cinco dos nove países da ASEAN reduziram o seu esforço na cobrança de impostos entre 2010 e 2019, tendo Mianmar apresentado a maior redução (47,3 %).

20 O esforço de cobrança de impostos é definido como um índice do rácio entre a fração de impostos efetivamente cobrados no PIB e a capacidade tributável prevista, indicando o esforço de um determinado país na cobrança das suas receitas fiscais, tendo em conta os fatores de capacidade tributária disponíveis. A capacidade fiscal refere-se ao potencial fiscal, ou seja, à capacidade das pessoas para pagar impostos e à capacidade do governo para os cobrar (embora o esforço fiscal reflita o grau de utilização da capacidade tributável). O rácio fiscal (da receita fiscal total em relação ao PNB) reflete, no entanto, tanto a capacidade fiscal como o esforço fiscal, este último influenciado pelo nível da despesa pública e pela disponibilidade e utilização de recursos não fiscais (Le et al., 2012).

21 Calculado como a cobrança potencial de receitas em 2020 menos a cobrança efetiva de receitas em 2020. A cobrança potencial de receitas é o resultado da divisão da cobrança efetiva de receitas pelo índice de esforço fiscal, 0,36. A cobrança efetiva de receitas em 2020 foi obtida a partir da declaração pré-orçamental 2023 do Ministério das Finanças do Timor-Leste.

Figura 6: Esforço médio de cobrança de impostos nos países da ASEAN e da CPLP, 2010-2019 (ou último ano disponível)



Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se na metodologia apresentada por Le et al. (2012).

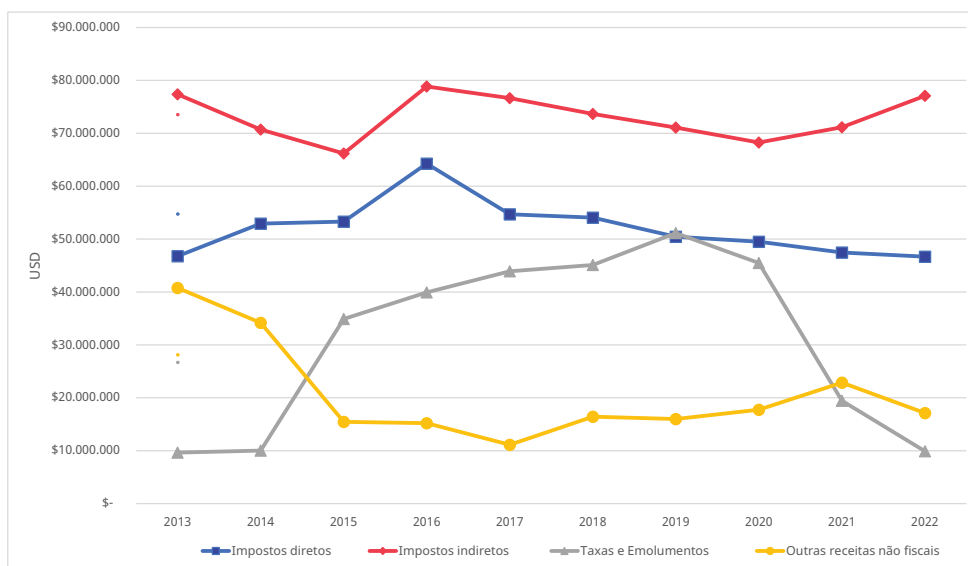
Nota: Os dados relativos ao esforço de cobrança de impostos em Timor-Leste limitam-se a 2015.

A tributação é, de um modo geral, a fonte mais importante de receitas internas em quase todos os países,²² e a evidência mostra que o nível de receitas fiscais normalmente aumenta com o desenvolvimento económico à medida que a procura de serviços públicos aumenta (*Ortiz et al., 2019*). Os dados disponíveis relativos a Timor-Leste mostram que o país manteve os seus níveis de tributação relativamente estáveis nos últimos dez anos (Figura 7). As receitas fiscais dependem significativamente dos impostos indiretos, que representaram 62 % do total das receitas fiscais em 2022. Esta situação constitui um desafio do ponto de vista da sustentabilidade, uma vez que os impostos indiretos são cobrados sobre bens e serviços e não sobre o rendimento ou os lucros, o que afeta provavelmente mais o consumo das famílias e tem um impacto mais forte nas pessoas pobres, devido à sua natureza regressiva, aumentando assim a desigualdade. Em contrapartida, as receitas de Timor-Leste provenientes da tributação direta (p. ex., impostos sobre o rendimento, impostos sobre lucros e mais-valias e impostos sobre a propriedade) são muito inferiores.

Uma reforma fiscal com o objetivo de aumentar a sustentabilidade teria de promover uma transição do atual modelo de receitas e centrar-se na importância da tributação direta. A tributação direta pode promover a equidade através de impostos progressivos em que as pessoas com rendimentos elevados pagam impostos sobre o rendimento proporcionalmente mais elevados do que as pessoas com rendimentos mais baixos, reduzindo a discrepância entre as famílias ricas e as famílias pobres e reduzindo as desigualdades dos rendimentos (*OIT, 2011*). Os impostos diretos também reduzem os custos relacionados com a cobrança, são flexíveis e tendem a aumentar com o crescimento da economia.²³ Aumentar o espaço orçamental para a proteção social teria de combinar o aumento da cobrança de receitas com o reforço da capacidade redistributiva do sistema fiscal, assegurando assim que as pessoas nos decis mais baixos de rendimento não fiquem em pior situação após o aumento. É igualmente crítico que Timor-Leste melhore os seus sistemas de administração fiscal e aplique eficazmente a retenção na fonte, a fim de aumentar o cumprimento das obrigações fiscais.

²² De acordo com as estimativas mais recentes do International Centre for Tax and Development, as receitas fiscais totais representam mais de 80 % das receitas públicas total em cerca de metade dos países do mundo – e mais de 50 % em quase todos os países. Consulte <https://ourworldindata.org/taxation>

²³ Consulte as vantagens e desvantagens dos impostos diretos em <https://www.economicdiscussion.net/taxes/advantages-and-disadvantages-of-direct-taxes-discussed/1950>

Figura 7: Evolução das fontes de receitas internas em Timor-Leste entre 2013 e 2022

Fonte: Livros orçamentais 2013-2022 do Ministério das Finanças

2.2.1 Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e Imposto sobre as empresas

Em Timor-Leste, existem dois instrumentos de tributação direta, de acordo com a Lei de Impostos e Direitos de 2008: o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e o imposto sobre as empresas (ou imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, IRC).

É cobrado um imposto sobre os rendimentos provenientes de vencimentos sobre os salários mensais tributáveis auferidos por um trabalhador em Timor-Leste. Os contribuintes individuais residentes estão sujeitos a uma taxa imposto sobre rendimentos provenientes de vencimentos de 10 % para salários mensais superiores a 500 USD, sendo que os primeiros 500 USD não são tributáveis. Para os indivíduos não residentes, é aplicada uma taxa fixa de 10 % sobre o salário mensal total. Um empregador está obrigado por lei a deduzir este imposto dos vencimentos dos seus empregados e a pagar o montante deduzido à Autoridade Tributária.

As taxas de IRS são aplicáveis a outros rendimentos, incluindo rendimentos empresariais, propriedades, prémios de lotaria/jogos de apostas, reembolso de impostos anteriormente deduzidos como despesas, e qualquer outra quantia que aumente a capacidade económica do contribuinte. O IRS é calculado ao submeter o formulário anual de imposto sobre o rendimento, que inclui informações sobre o rendimento e quaisquer despesas que possam ser deduzidas a essas receitas. Os contribuintes individuais residentes estão sujeitos a uma taxa de IRS de 10 % sobre o rendimento tributável anual superior a 6.000 USD. Os primeiros 6.000 USD estão isentos de impostos. O imposto sobre o rendimento dos rendimentos tributáveis auferidos por uma pessoa singular não residente corresponde a uma taxa fixa de 10 % para todos os rendimentos tributáveis em Timor-Leste. São permitidas outras isenções e deduções, tais como isenções relacionadas com heranças, dividendos e contribuições para fundos de pensões aprovados. Embora a isenção geral pretenda tornar o imposto sobre os rendimentos provenientes de vencimentos mais progressivo, na prática isso não foi otimizado, uma vez que a taxa marginal de imposto aumenta mais rapidamente do que a taxa média de imposto. As deduções e isenções ao abrigo do IRS são suscetíveis de favorecer os mais ricos e os detentores de capital, tornando o sistema fiscal menos progressivo do que seria desejável.

O IRC aplica-se às receitas das empresas, que estão geralmente sujeitas a uma taxa fixa de 10 %. No entanto, existem taxas de IRC aplicáveis às indústrias do petróleo e do gás. A taxa de IRC para as indústrias do petróleo e do gás é de 30 %, embora as entidades subcontratadas estejam sujeitas a uma taxa fixa de 6 %.²⁴ Existem também taxas específicas aplicáveis às indústrias do petróleo e do gás e outros regimes fiscais específicos aplicados a outras atividades conjuntas relacionadas com o petróleo.

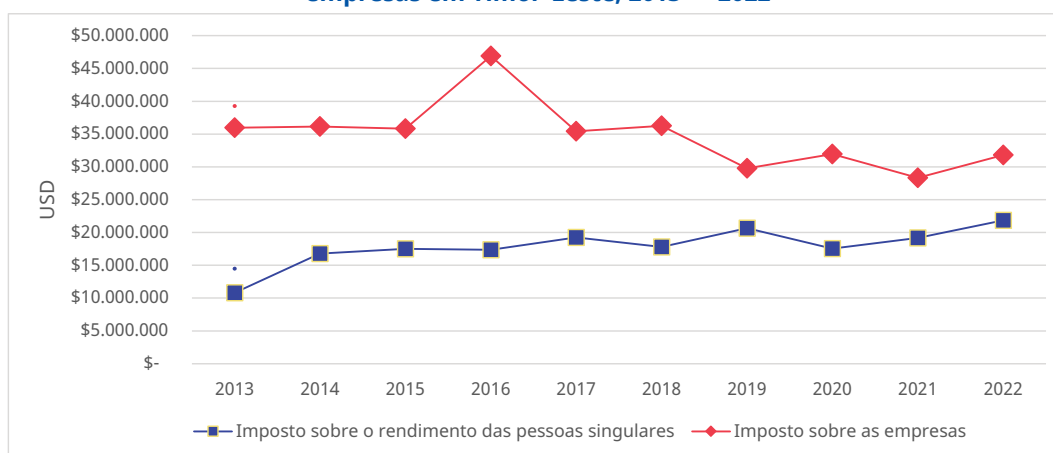
24 Consulte os resumos fiscais mundiais da PWC em <https://taxsummaries.pwc.com/timor-leste/corporate/taxes-on-corporate-income>.

O IRS representa uma pequena parte das receitas internas em Timor-Leste (14 % em 2022),²⁵ o que é comum noutros PRMB (*Benedek et al., 2022*), embora tenha aumentado entre 2013 e 2022 (Figura 8). Isto deve-se sobretudo a deduções e isenções, bem como à predominância da economia informal no país. Embora o IRC corresponda a uma percentagem mais elevada das receitas internas (21 % em 2022) em comparação com o IRS, os impostos diretos cobrados às empresas diminuíram nos últimos anos, apesar da ausência de alterações nas taxas de imposto e das isenções e deduções aplicáveis.

Isto é explicado pelos argumentos gerais de que a concessão de benefícios fiscais às empresas e a redução dos impostos atrairiam investimento direto estrangeiro (IDE), particularmente no contexto da ASEAN, onde os países exercem mais pressão fiscal sobre as empresas do que Timor-Leste. No entanto, o IDE é condicionado por múltiplos fatores, incluindo a estabilidade política, a confiança nas instituições e nos quadros regulamentares, a disponibilidade de infraestruturas e de mão-de-obra qualificada e produtiva. Por conseguinte, a eliminação ou redução das concessões às empresas não torna necessariamente o país mais atrativo. Em vez disso, seria importante rever os benefícios fiscais das empresas detentoras de títulos de investidores privados, incluindo a isenção do pagamento de impostos sobre o rendimento e de impostos indiretos por um período máximo de 10 anos. Além disso, tributar as empresas pode promover o mercado livre, particularmente quando os oligopólios tendem a dominar a economia, proporcionam ao Governo um instrumento importante para tributar os proprietários estrangeiros e compensam a fraca capacidade de tributar o rendimento das pessoas singulares.

Por último, à medida que a economia cresce e surgem oportunidades para as empresas, promovendo a formalização da economia e aumentando o número de micro, pequenas e médias empresas (MPME) como principais agentes económicos, a receita dos impostos sobre as empresas deverá aumentar. O FMI recomendou o aumento da taxa legal de imposto sobre o rendimento e de imposto sobre as empresas em Timor-Leste, que se encontram entre as mais baixas do mundo (*FMI, 2021*).

Figura 8: Receitas anuais do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e do imposto sobre as empresas em Timor-Leste, 2013 — 2022



Fonte: Livros orçamentais 2013-2022 do Ministério das Finanças

Nota: A taxa de retenção na fonte aplicável à externalização de algumas atividades empresariais foi incluída no imposto sobre as empresas.

O IRS pode ser um instrumento útil para obter montantes importantes de receita de forma equitativa. Para além de gerar receitas adicionais, o aumento da progressividade dos impostos pode contribuir para reduzir as desigualdades a curto prazo²⁶ e é geralmente bem aceite pela população, independentemente do seu rendimento. A Tabela 7 apresenta uma estimativa das receitas obtidas com a introdução de escalões de IRS mais progressivos em Timor-Leste. Como exercício de cálculo, a estimativa baseia-se em cinco escalões de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares: (i) 0 % de imposto para rendimentos entre 0 USD e o salário mínimo nacional (SMN); (ii) 1 % de imposto para rendimentos superiores ao SMN mas inferiores a 500 USD; (iii) 5 % de imposto para rendimentos superiores a 500,01 USD mas inferiores a 1.500 USD; (iv) 10 % de imposto para rendimentos superiores a 1.500,01 USD mas inferiores a 5.000 USD (v) 15 % de imposto para rendimentos superiores a 5.000,01 USD. Esta alteração teria um impacto positivo

25 Calculado com base no Orçamento Geral do Estado (atual) 2022.

26 Isto é salientado no relatório do Banco Mundial Poverty and Shared Prosperity Report de 2022, disponível em <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>, que mostra resultados sobre a forma como os impostos, as transferências e os subsídios têm impacto nas desigualdades entre os diferentes países.

tanto na cobrança como na redistribuição do imposto, aumentando em 12,9 % as receitas provenientes do IRS. A cobrança da receita do IRS aumentaria de 1 % para 1,2 %, em percentagem do PIB não petrolífero. O rácio impostos/PIB também aumentaria de 6,8 % para 7 %. As alterações propostas teriam maior impacto a nível dos escalões mais elevados de rendimento pessoal, gerando um montante adicional de 35,3 % das receitas. A pressão fiscal seria menor para as pessoas do terceiro e quarto escalões do IRS, cuja contribuição para o sistema diminuiria em 35 % e 24,5 %, respetivamente. Por último, as pessoas que se encontram no segundo escalão do IRS (ou seja, com uma remuneração entre o SMN e 500 USD por mês) contribuiriam apenas com 0,5 % do seu salário anual. A introdução de um imposto simbólico de 1 % para os rendimentos mais baixos pode trazer mais pessoas para o sistema fiscal, responder ao problema da informalidade da economia e promover uma mudança de paradigma, sensibilizando simultaneamente todos os cidadãos para a importância do pagamento de impostos.

Tabela 7: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de escalões mais progressivos de IRS em Timor-Leste, 2023

Cenário 4. Ajustamentos aos escalões de rendimento (USD/mês)	Taxa marginal de tributação (%)	Variação da receita (%)	Cobrança de receitas (% do PIB não petrolífero)	Rácio impostos/PIB (%)
0 – SMN	0	0	0	0
SMN – 500	1	0.5	0.1	5.9
500.01 – 1,500	5	-35.0	0,1	5.9
1,500.01 – 5,000	10	-24.5	0.2	5.9
5.000,01 e superior	15	35.3	0,8	5.9
Todos		12,9	1.2	7.0

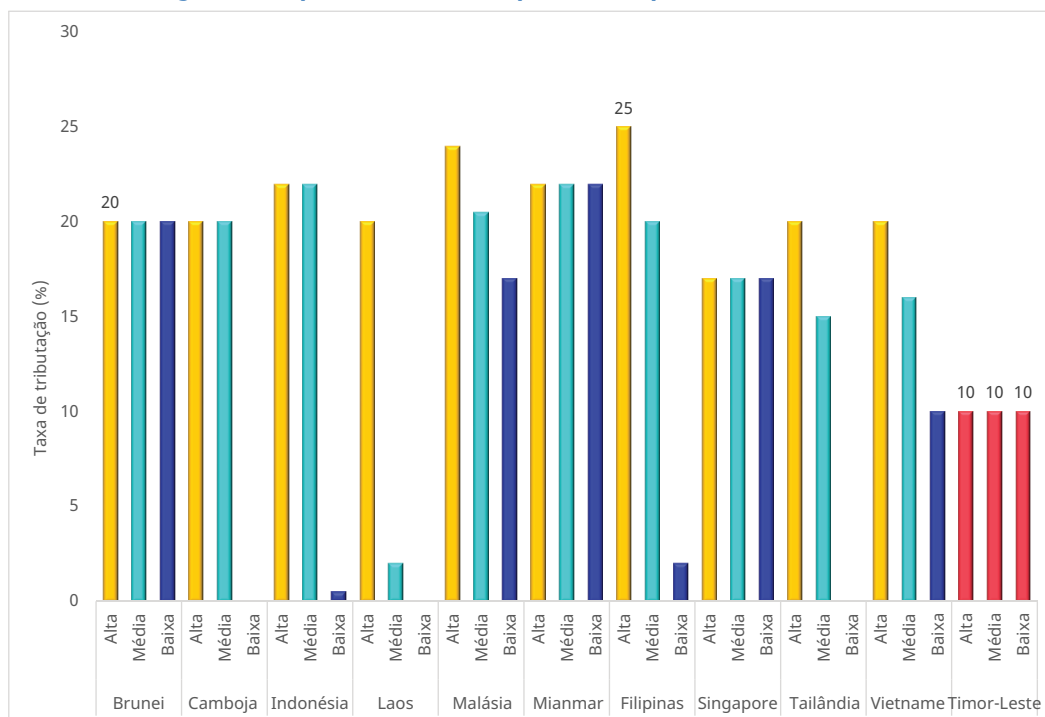
Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se nas bases de dados do INSS de 2021, na base de dados de processamento de salários do MF de 2021 e no IFT-TL de 2021.

Notas: Dados administrativos do INSS, dados administrativos do MF de processamento de salários e do IFT-TL de 2021 para identificar o número de trabalhadores em cada escalão, os seus salários individuais e a correspondente obrigação fiscal antes e depois da reforma. Na simulação, considerámos que o SMN foi fixado em 135 USD/mês e que os salários estão indexados ao SMN. Na proposta, nenhum residente no último escalão de rendimentos fica sujeito a uma taxa de imposto de 15 % sobre a totalidade dos seus rendimentos.

A Ásia tem a taxa legal de IRC média mais baixa comparativamente a todas as outras regiões (19,52 %) ²⁷, sendo que as deduções, as isenções e as taxas subsidiadas variam significativamente entre os diferentes países. Como mostra a Figura 9, as Filipinas têm a taxa de IRC mais elevada (25 %), com exceção da taxa de IRC para pequenas empresas (2 %). Outros países da ASEAN também têm impostos mais baixos para as pequenas empresas, como o Camboja, o Laos e a Tailândia (0 %) e a Indonésia (0,5 %). Em Timor-Leste, todas as empresas do setor não petrolífero são tributadas a uma taxa fixa de 10 %.

²⁷ Imposto sobre as empresas em todo o mundo, 2022 pela Tax Foundation: <https://taxfoundation.org/data/all/global/corporate-tax-rates-by-country-2022/>

Figura 9: Imposto sobre as empresas nos países da ASEAN, 2022.



Fonte: KPMG (2013), PWC Worldwide Tax Summaries, disponível em <https://taxsummaries.pwc.com/>

A Tabela 8 apresenta uma estimativa das receitas resultantes de um aumento do IRC para todas as empresas. Aumentar o IRC entre 1 % e 5 % aumentaria as receitas aproximadamente entre 3,5 e 17,4 milhões de USD. Aumentar o IRC de 10 % para 15 % também posicionaria Timor-Leste mais perto de outros países da ASEAN. O aumento da taxa de IRC resulta normalmente numa afetação mais eficiente dos recursos económicos. A opção política proposta aumentaria as receitas provenientes do IRC dos atuais 1,2%²⁸ para 2,6 % do PIB não petrolífero, bem como o rácio impostos/PIB, que aumentaria dos atuais 6,8 %²⁹ para 8,2 %. Isto representaria uma melhoria significativa, embora com uma percentagem ainda inferior à média de 11,7 % dos PRMB e dos países da ASEAN.

Tabela 8: Impacto estimado no espaço orçamental do aumento da taxa de IRC em Timor-Leste, 2023

Cenários	IRC (média 2013-2022) (USD)	IRC após o aumento da taxa (USD)	% do PIB não petrolífero	Rácio impostos/PIB (%)
5.- Aumento da taxa de IRC para 11 %	34,838,085	38,321,893.78	1.9	7.5
6.- Aumento da taxa de IRC para 12 %	34,838,085	41,805,702.31	2.0	7.7
7.- Aumento da taxa de IRC para 13 %	34,838,085	45,289,510.83	2.2	7.9
8.- Aumento da taxa de IRC para 14 %	34,838,085	48,773,319.36	2.4	8,0
9.- Aumento da taxa de IRC para 15 %	34,838,085	52,257,127.88	2.6	8,2

28 Estimativa preliminar baseada nos livros orçamentais

29 Estimativa preliminar baseada nos livros orçamentais

2.2.2 Imposto sobre as transações financeiras

Os impostos sobre o setor financeiro podem constituir uma outra opção de receitas para aumentar os investimentos sociais. O imposto sobre as transações financeiras (ITF) é um pequeno imposto cobrado sobre vários tipos de instrumentos financeiros, tais como ações, obrigações, transações em moeda estrangeira, derivados, depósitos e créditos bancários, bem como outros tipos de serviços bancários (*Ortiz et al., 2019*). ITF é a designação geral de vários instrumentos fiscais diferentes.³⁰ Os impostos sobre o setor financeiro visam geralmente assegurar que o setor pode contribuir de forma justa e substancial para as finanças públicas através do aumento das receitas e desencorajar as transações financeiras que não contribuem para a eficiência dos mercados financeiros, ou da economia real do país, e têm pouco valor social.

Muitos países experimentaram diferentes regimes de impostos sobre o setor financeiro ou tentaram introduzir um tipo especial de imposto.³¹ A título de exemplo, a UE tem vindo a debater a introdução de um ITF há mais de uma década, juntamente com a procura de fontes de receitas alternativas. Um ITF à escala da UE foi inicialmente proposto pela Comissão Europeia em 2013 com uma proposta de uma taxa de imposto mínima de 0,1 % para transações em todos os tipos de instrumentos financeiros, com exceção dos derivados que estariam sujeitos a uma taxa de imposto mínima de 0,01 %.³² O debate sobre a proposta tem sido longo e controverso, pelo que muitos países desenvolveram o seu próprio ITF nacional desde então, como aconteceu em França, Itália e Espanha.³³ A Bélgica e a Grécia já tinham um ITF nacional em vigor. A UE pode, em certa medida, servir de comparação para a comunidade económica da ASEAN, apesar das diferenças históricas e económicas existentes entre ambas.³⁴

As taxas existentes variam entre 0,00001 % e 2,0 % e os ITF são fáceis de administrar, uma vez que os avanços tecnológicos facilitam a cobrança de impostos, podendo gerar receitas substanciais (*Ortiz et al., 2019*). Por exemplo, no Brasil, em 2007, um ITF – a Contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e créditos e direitos de natureza financeira (CPMF) – permitiu arrecadar o equivalente a 1,4 % do PIB, que cobriu o custo total de um programa semelhante à *Bolsa da Mae Jersaun Foun* (BM-JF) e outros programas de assistência social.

Timor-Leste tem um pequeno sistema financeiro e não dispõe de um imposto sobre as transações financeiras. Tendo em conta apenas os fluxos financeiros das remessas para o estrangeiro (*BCTL, 2022*), a aplicação de um ITF aumentaria as receitas entre 9,4 milhões de USD (0,46 % do PIB) a uma taxa fixa de 0,5 % e 37,6 milhões de USD (1,84 % do PIB) a uma taxa fixa de 2,0 % (Tabela 9). Assim, um ITF poderia aumentar o rácio impostos/PIB para 8,7 % através da tributação das remessas para o estrangeiro a uma taxa de 2,0 %. Isto seria superior às receitas obtidas através da reforma das taxas de IRC anteriormente apresentada.

Tabela 9: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um ITF sobre as remessas para o estrangeiro em Timor-Leste, 2023

Cenários Taxas de ITF	Remessas para o estrangeiro (2021) (USD)	ITF (USD)	% do PIB não petrolífero	Rácio impostos/ PIB (%)
10.- Taxa de 0,5 %	1,878,000,000	9,390,000	0.46	7.3
11.- Taxa de 1 %	1,878,000,000	18,780,000	0.92	7.8
12.- Taxa de 2 %	1,878,000,000	37,560,000	1.84	8.7

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se em dados do Banco Central de Timor-Leste (2022)

30 Para mais informações, consulte o documento do FMI Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence, disponível em <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Taxing-Financial-Transactions-Issues-and-Evidence-24702>; Barros, Ana Rute Costa de (2015) "O imposto sobre as transações financeiras: uma iniciativa europeia não consensual". Dissertação de mestrado, Universidade de Lisboa. Instituto Superior de Economia e Gestão. <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/11648>.

31 Para um resumo geral dos impostos sobre as transações financeiras no mundo, consulte <https://www.bnymellon.com/content/dam/bnymellon/documents/pdf/emea/global-view-of-financial-transaction-taxes.pdf.coredownload.pdf>

32 Consulte a legislação do Parlamento Europeu em <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-an-economy-that-works-for-people/file-financial-transaction-tax>

33 Para um resumo geral do ITF nestes países, consulte <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/financial-transaction-taxes-in-the-eu---an-overview/>

34 Para mais informações sobre os debates políticos mais importantes centrados nos impostos sobre as transações financeiras nas últimas décadas, consulte Pekanov, A. and Schratzenstaller, M. (2019), A Global Financial Transaction Tax – theory, practice, and potential revenues, disponível em <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/207155/1/166860552X.pdf>

Tributar o valor acrescentado criado pelo setor financeiro através de um imposto sobre as atividades financeiras (IAF), cobrado sobre a soma dos lucros e remunerações das instituições financeiras, é outra opção política. O IAF pode também ser associado a uma contribuição para a estabilidade financeira, que é uma contribuição paga pelas instituições financeiras para capitalizar um fundo que é utilizado para injetar liquidez no sistema financeiro, quando as condições de mercado adversas ou os créditos não produtivos ameaçam a sustentabilidade do sistema financeiro e, com isso, as poupanças individuais. Isto pode estar associado a um mecanismo de resolução que oferece um seguro contra os riscos assumidos a longo prazo pelas instituições financeiras de importância sistémica.

A Tabela 10 apresenta uma estimativa das receitas adicionais em resultado da introdução de um IAF sobre os lucros e remunerações do setor bancário a duas taxas diferentes (2,0 % e 4,0 %). Atualmente, o sistema bancário apresenta rentabilidade de capitais próprios (RCP)³⁵ de 10,6 % e uma rentabilidade de ativos (RA)³⁶ de 0,78 %, o que significa que é altamente rentável. Se for introduzido um IAF, o RCP e o RA diminuiriam para 9,41 % e 0,69 %, respetivamente, sem pôr em risco a rentabilidade do sistema bancário. A introdução de um IAF a uma taxa de 2,0 % e 4,0 % geraria receitas de 0,8 milhões de USD (ou seja, 0,04 % do PIB não petrolífero) e de 1,6 milhões de USD (ou seja, 0,08 % do PIB não petrolífero), respetivamente. Esta opção alargaria a base tributável, contribuindo simultaneamente para diversificar as fontes de receitas públicas. No entanto, a introdução de um IAF no sistema bancário não teria qualquer impacto significativo no rácio impostos/PIB, que permaneceria baixo em 6,9 %.

Tabela 10: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um IAF sobre os lucros e as remunerações do setor bancário em Timor-Leste, 2023

Cenários	Resultado operacional bruto (USD)	Receitas de IAF cobradas (USD)	% do PIB não petrolífero	Rácio impostos/ PIB (%)	RCP (%)	RA (%)
13.-Rate 2%	40,200,000	804,000	0.04	6.9	10.00	0.74
14.-Taxa 4%	40,200,000	1,608,000	0.08	6.9	9.41	0.69

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se em dados do Banco Central de Timor-Leste (2022)

2.2.3 Imposto sobre a propriedade

O imposto sobre a propriedade é muitas vezes considerado uma fonte de receitas eficiente, equitativa e estável, o que suscitou o interesse de muitos países. Nos países em desenvolvimento, os impostos sobre a propriedade geram receitas que representam cerca de 0,6 % do PIB (*Ortiz et al., 2019*). Esta proporção pode chegar a 2,1 % nos países da OCDE, sugerindo o enorme potencial de aumento das receitas do imposto sobre a propriedade nos países em desenvolvimento.

Não existem impostos sobre a propriedade em Timor-Leste. Para arrecadar as potenciais receitas de um imposto sobre a propriedade, Timor-Leste, tal como outros países em desenvolvimento, teria de proceder a ajustamentos estratégicos, integrar reformas políticas e administrativas, incluindo a criação de uma estrutura de registo para captar todos os imóveis, registar avaliações imobiliárias e melhorar tanto a cobrança como a verificação do pagamento do imposto.

Os impostos sobre a propriedade são relativamente fáceis de aplicar e a sua evasão é difícil, duas importantes vantagens a considerar pela administração fiscal timorense. Os impostos sobre a propriedade têm um efeito estabilizador, uma vez que podem evitar as “bolhas” no setor da habitação e o investimento imobiliário especulativo, que são dois fatores de risco à medida que a economia Timor-Leste evolui e se torna mais aberta ao investimento estrangeiro, incluindo no setor do turismo.

35 De acordo com a Investopedia, a expressão rentabilidade de capitais próprios (RCP) é uma medida de desempenho financeiro calculada dividindo o rendimento líquido pelo capital próprio dos acionistas. Uma vez que o capital próprio é igual aos ativos de uma empresa menos a sua dívida, a RCP é considerada como o rendimento dos ativos líquidos.

36 De acordo com a Investopedia, a expressão rentabilidade de ativos (RA) refere-se a um rácio financeiro que indica a rentabilidade de uma empresa em relação aos seus ativos totais. Os administradores de uma empresa, os analistas e os investidores podem utilizar a RA para determinar a eficiência com que uma empresa utiliza os seus ativos para gerar lucros. A métrica é normalmente expressa em percentagem, utilizando o rendimento líquido de uma empresa e os seus ativos médios.

Além disso, os impostos sobre a propriedade são normalmente progressivos, com os impostos mais elevados a recair sobre as pessoas com rendimentos mais elevados. Por exemplo, em ambientes urbanos, os impostos sobre a propriedade podem ser combinados com impostos progressivos sobre o rendimento das pessoas singulares, para compensar o impacto da sua introdução no rendimento disponível da classe média.

Além disso, os impostos sobre a propriedade são geralmente cobrados e aplicados pelas administrações locais, uma vez que estas estão em melhor posição para identificar os proprietários e os seus ativos, o que pode contribuir para o objetivo de promover a descentralização, reforçando simultaneamente as capacidades dos municípios.

A Tabela 11 apresenta duas simulações de impostos sobre a propriedade. Primeiro, é proposto um imposto de circulação sobre veículos ligeiros e pesados e, posteriormente, é proposto um imposto sobre os terrenos agrícolas e os imóveis para habitação.

O imposto de circulação é proposto na forma de imposto ambiental destinado a cobrar anualmente um montante fixo a cada veículo, em função das respetivas especificações técnicas e emissões de CO₂. Podem ser tributadas pelo menos duas categorias e é possível simular o seu impacto estimado: um imposto de 15 USD/ano sobre veículos ligeiros (motociclos) e um imposto de 25 USD/ano sobre veículos pesados (automóveis, carrinhas, camiões e angunas). A introdução de um imposto de circulação permitiria arrecadar 0,06 % do PIB adicionais em 2023 e geraria um rácio impostos/PIB de 6,9 %.

Tabela 11: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de um imposto de circulação sobre veículos ligeiros (15 USD/ano) e pesados (25 USD) em Timor-Leste, 2023

Cenário 15. Introdução de um imposto de circulação anual	Número de veículos 2015	Número de veículos 2022	Receitas (USD)	% do PIB não petrolífero (2023)	Rácio impostos/PIB (%) (2023)
15 USD sobre veículos ligeiros	48,267	58,986	884,792	0.04	6.9
25 USD sobre veículos pesados	13,211	16,145	403,623	0.02	6.8
Todos os veículos	61,478	75,131	1,288,415	0.06	6.9

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se nos Censos da População e Habitação de Timor-Leste de 2015 e 2022

São também introduzidos impostos sobre terrenos agrícolas e imóveis para habitação como impostos progressivos em função do número de metros quadrados da propriedade. O imposto predial é geralmente visto como um incentivo para utilizar os terrenos de forma mais eficiente, especialmente no caso dos terrenos agrícolas, e promover investimentos para aumentar a produtividade, assegurando simultaneamente uma distribuição mais equitativa da terra. O imposto sobre os imóveis para habitação é certamente mais difícil de aplicar devido à falta de um registo predial e às dificuldades em registar e reconhecer os títulos de propriedade em Timor-Leste. No entanto, se os sistemas administrativos forem melhorados, uma forma eficiente de cobrar este tipo de imposto pode ser, por exemplo, anualmente através das faturas de eletricidade.

A Tabela 12 apresenta as estimativas das receitas em resultado da introdução de um imposto predial, um imposto sobre imóveis para habitação e um imposto geral sobre os ativos imobiliários. A introdução destes três impostos sobre a propriedade aumentaria as receitas públicas Timor-Leste em 2,3 % do PIB e aumentaria o rácio impostos/PIB para 9,2 %.

A introdução de um imposto predial progressivo que seria aplicado anualmente a uma taxa de 13,1 USD/hectare (ha) para propriedades com áreas entre 1,0 e 9,99 ha, 65,5 USD/ha para propriedades com áreas entre 10 e 49,99 ha, 131 USD/ha para propriedades com áreas entre 50 e 99,99 ha e 196,5 USD/ha para propriedades com áreas superiores a 100 ha. As propriedades com área inferior a 1 ha ficariam isentas (*Hitomi et al., 2022*).³⁷ Este tipo de imposto permitiria arrecadar cerca de 0,8 % do PIB.

³⁷ Comunicado da ActionAid International sobre impostos sobre a propriedade, disponível em https://actionaid.org/sites/default/files/publications/property_taxes.pdf

Poderia ser aplicado um imposto anual semelhante aos proprietários de imóveis para habitação à taxa de 1,0 USD/m² sobre os imóveis urbanos com área inferior a 65 m², 2,5 USD/m² sobre os imóveis urbanos com área superior a 65 m² mas inferior a 110 m², 5,0 USD/m² sobre os imóveis urbanos com área superior a 110 m² mas inferior a 155 m², 10,0 USD/m² sobre os imóveis urbanos com área superior a 155 m² mas inferior a 185 m² e 15 USD/m² sobre os imóveis urbanos com área igual ou superior a 185 m². As propriedades rurais com área inferior a 155 m² pagariam metade do montante fixo das propriedades urbanas. Esses impostos gerariam receitas correspondentes a 1,4 % do PIB.

Poderá ainda ser introduzido um imposto geral sobre as transações de ativos imobiliários, ou seja, sobre a transferência dos direitos de propriedade, quando a Comissão de Terras e Propriedades de Timor-Leste estiver operacional e o novo Código de Registo Predial for aprovado. Uma proposta consistiria em tributar o comprador com uma taxa de 5 % sobre o valor final da transação.³⁸ Infelizmente, não existem dados sobre o número de compras e os preços de vendas de imóveis em Timor-Leste. Não obstante, foram utilizados os dados publicados pela Direção-Geral de Estatística de Timor-Leste (*DGE, 2019*) para estimar o montante de imposto cobrado apenas na venda de habitações novas. Estima-se que este tipo de imposto corresponda a 0,1 % do PIB.

Tabela 12: Impacto no espaço orçamental da introdução de diferentes tipos de impostos sobre a propriedade em Timor-Leste, 2023

Cenários	Base de incidência (ha/m ² /valor)	Receitas (USD)	% do PIB não petrolífero (2023)	Rácio impostos/ PIB (%) (2023)
16. Imposto predial	264,690,568	17,198,280	0.8	7.7
17. Imposto sobre imóveis para habitação	13,096,126	28,060,392	1.4	8.2
18. Imposto sobre a alienação de propriedade	51,656,345	2,582,817	0.1	7.0
Todos		47,841,490	2.3	9.2

Fonte: Os cálculos dos autores basearam-se nos Censos da População e Habitação de Timor-Leste de 2015 e 2022, no Censo Agrícola de 2019 e no DataBank do Banco Mundial.

2.2.4 Tributação dos recursos naturais ou das indústrias extrativas

Os recursos naturais ou das indústrias extrativas (“rendas”)³⁹ são consideradas uma base tributável especialmente atrativa. O modelo de receitas de Timor-Leste baseia-se na tributação da indústria do petróleo e do gás, que é canalizado para o Fundo Petrolífero (FP), que foi estabelecido em 2005 como fundo de poupança e estabilização. A indústria dispõe de um sistema fiscal específico que afeta o IRC e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA) aplicado às suas atividades.

As operações petrolíferas em Timor-Leste são tributadas através de diferentes regimes fiscais. As empresas de petróleo e gás estão geralmente sujeitas a uma taxa de IRC de 30 %, ao passo que as entidades subcontratadas estão sujeitas a uma taxa fixa de 6 %.⁴⁰ Além disso, às empresas de petróleo e gás é igualmente cobrado um imposto suplementar sobre o petróleo e o gás, sobre as receitas líquidas acumuladas que podem ser deduzidas da base de incidência do IRC. Existem muitas cláusulas fiscais específicas, isenções e disposições ad hoc aplicadas ao setor. No entanto, o campo de petróleo e gás de Bayua-Undan encerrou recentemente após o esgotamento das suas reservas, o que significa que deixará de gerar receitas fiscais, pelo menos num futuro próximo.

38 A proposta foi apresentada pelo Serviço Jurídico da Autoridade Tributária a 13 de fevereiro de 2023 durante o seminário sobre Direito Fiscal 2023: Apresentação das principais opções de política legislativa

39 É considerado o excesso de receitas em relação a todos os custos de produção, incluindo os da descoberta e do desenvolvimento, bem como a rentabilidade normal do capital.

40 Consulte os resumos fiscais mundiais da PWC em <https://taxsummaries.pwc.com/timor-leste/corporate/taxes-on-corporate-income>

As fontes de receitas fiscais que alimentam o FP podem dividir-se em três grupos. Em primeiro lugar, o Governo de Timor-Leste recebe uma parte da produção de petróleo e gás através de direitos de produção (royalties) antes da recuperação dos custos. São aplicáveis direitos de produção de 5 % às concessões de gás e de petróleo. Os direitos de produção são cobrados no início da produção, independentemente de as empresas terem lucros ou não, sendo uma fonte de receitas mais fiável do que os impostos baseados em lucros.

Em segundo lugar, o Governo recebe entre 40 % e 50 % dos lucros obtidos pelas empresas depois de descontados os custos de exploração e desenvolvimento. Esta renda sobre os recursos maximiza as receitas sem comprometer as receitas futuras ou os investimentos necessários para manter a viabilidade da indústria.

Em terceiro lugar, as empresas petrolíferas pagam o IRC e o imposto suplementar sobre o petróleo e o gás por projetos rentáveis que excedem uma determinada taxa de rentabilidade. Desta forma, Timor-Leste segue o parecer do FMI no sentido de combinar direitos de produção e impostos orientados para as rendas, para além do imposto sobre o rendimento das empresas, por forma a assegurar receitas desde o início da produção e assegurar também que as receitas correspondem aos preços das matérias-primas, tornando o sistema fiscal mais sustentável.

A Figura 10 mostra que o saldo do FP aumentou 32,2 % entre 2013 e 2021, mas prevê-se que perca 85 % desses ganhos até ao final de 2023.⁴¹ Os ganhos em 2013 foram provenientes de direitos de produção e lucros substanciais que ascenderam a 1,9 mil milhões de USD e de impostos sobre o petróleo que ascenderam a 1,2 mil milhões de USD. Mas estas duas fontes de receitas diminuíram significativamente entre 2013 e 2016, passando para 127 milhões de USD de direitos de produção e lucros e 90 milhões de USD de impostos sobre o petróleo. As receitas aumentaram ligeiramente entre 2017 e 2022, com uma média de 344 milhões de USD de direitos de produção e lucros e 289 milhões de USD de impostos.

O esgotamento esperado dos campos de petróleo e gás de Timor-Leste, juntamente com perspetivas menos positivas para o mercado dos combustíveis fósseis, explicam o colapso das receitas, que se prevê que desçam para 82 milhões de USD de direitos de produção e lucros e para 69 milhões de USD de impostos em 2023. Para além do fim das receitas brutas do petróleo, os levantamentos contínuos que excedem cada vez mais o Rendimento Sustentável Estimado (RSE)⁴² e a contração dos mercados de capitais contribuirão para o esgotamento do FP, que se prevê que venha a ocorrer em 2034, se o retorno médio do investimento for de 3 %, e em 2038, se o retorno médio do investimento for de 5 %.⁴³ O esgotamento do FP levará o país a um abismo orçamental que irá provavelmente causar uma queda súbita do défice orçamental em mais de 30 % do PIB não petrolífero (FMI, 2022), o que terá um grande impacto na prestação de serviços públicos básicos.

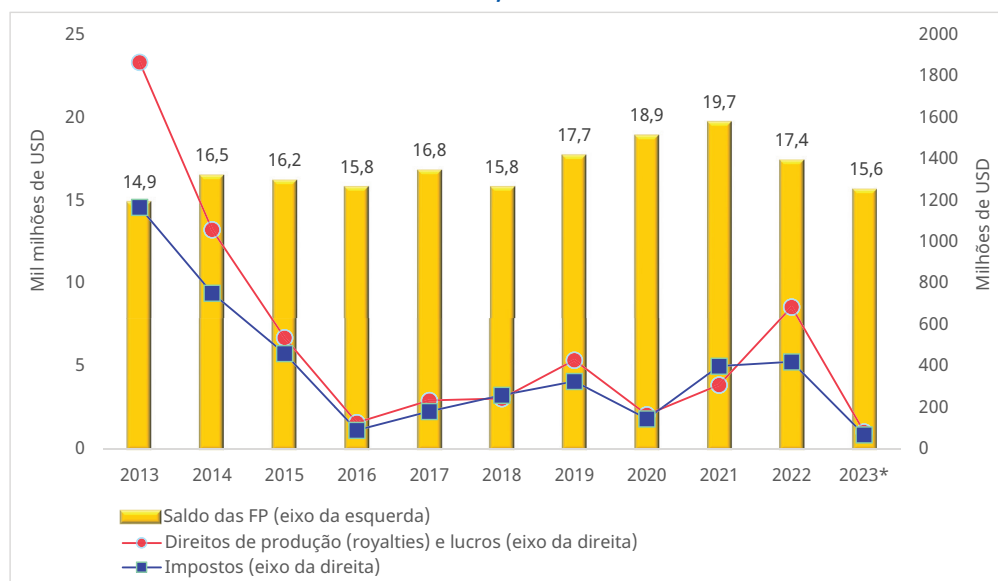
Neste contexto, o Governo de Timor-Leste está a apoiar a exploração de novos campos de petróleo e gás através de projetos em curso e está a criar uma empresa pública para avaliar opções de cobrança das receitas provenientes da exploração mineira. No entanto, quaisquer receitas adicionais provenientes de recursos naturais ou indústrias extrativas têm de apoiar uma consolidação orçamental e reformas estruturais para garantir a sustentabilidade orçamental, assegurando simultaneamente uma transição mais harmoniosa para as energias renováveis alternativas e estimulando a capacidade produtiva da economia interna, que pode mobilizar recursos adicionais para os setores sociais, incluindo a proteção social.

41 Entre 2013 e 2021, o saldo do FP aumentou em 4,8 mil milhões de USD (19,7-14,9), mas, se o período for prorrogado até 2023, o ganho equivale a apenas 0,7 mil milhões de USD. 4,1 mil milhões dos 4,8 mil milhões de USD originais foram, por conseguinte, perdidos entre 2021 e 2023, ou seja, 85 % do ganho inicial ((4,8-0,7)/4,8).

42 O Rendimento Sustentável Estimado (RSE) é uma orientação relativamente ao valor que Timor-Leste deveria gastar anualmente do seu FP. A Lei do Fundo Petrolífero de 2005 define-o como “a dotação orçamental máxima proveniente do Fundo Petrolífero naquele ano fiscal que deixe no Fundo Petrolífero os recursos suficientes para que um montante de igual valor real possa ser objeto de dotação orçamental em todos os anos fiscais posteriores”. Na Lei do Fundo Petrolífero, o RSE foi fixado em 3 % da riqueza do petróleo total. No entanto, o Governo tem vindo a gastar excessivamente o fundo.

43 O esgotamento do FP até 2038 pressupõe um retorno anual do investimento no FP de 5 %, de acordo com aquele que tem sido historicamente o retorno anual médio. Se o retorno do investimento for de 3 %, então o FP ficará esgotado em 2034 (FMI, 2022).

Figura 10: Evolução do saldo do Fundo Petrolífero, das receitas fiscais e dos direitos de produção (royalties) e lucros, 2013 - 2023



Fonte: Relatórios anuais e trimestrais do Fundo Petrolífero 2013-2022 do Ministério das Finanças

Nota: *Os valores de 2023 baseiam-se em previsões

2.2.5 Impostos sobre o consumo, IVA

O imposto sobre o valor acrescentado (IVA) é uma fonte importante de receitas em muitos países. Mais de 160 países arrecadam, em média, mais de 30 % das suas receitas totais com este imposto. Em percentagem do PIB, o IVA representa 4 % nos países de baixos rendimentos e mais de 7 % nas economias avançadas.⁴⁴

O principal objetivo do IVA é aplicar um imposto de base alargada sobre o consumo final das famílias. Em geral, apenas os particulares estão envolvidos no consumo a que é aplicado o IVA. No entanto, na prática, o IVA também se aplica a todas as transações anteriores entre empresas da cadeia de abastecimento, exigindo-lhes um mecanismo de crédito para creditar o IVA pago sobre as entradas na empresa (“IVA a montante”) a partir do IVA cobrado sobre as suas vendas (“IVA a jusante”). “A natureza do IVA garante a sua importância no comércio nacional enquanto imposto economicamente neutro. O pleno direito de deduzir o imposto a montante através da cadeia de abastecimento, exceto pelo consumidor final, garante a neutralidade do imposto, independentemente da natureza do produto, da estrutura da cadeia de distribuição e dos meios utilizados para o seu fornecimento (p. ex., lojas a retalho, entrega física, descarregamento através da Internet). Em resultado do sistema de pagamento faseado, o IVA ‘flui através das empresas’, tributando os produtos fornecidos aos consumidores finais” (OCDE 2017).

Nas transações transfronteiras, a neutralidade do imposto é alcançada através da aplicação do princípio do destino, segundo o qual as exportações estão isentas de IVA e as importações são tributadas na mesma base e às mesmas taxas que os produtos fornecidos internamente (OCDE 2017).

Timor-Leste ainda não tem IVA e aplica apenas um imposto sobre as vendas de 2,5 % sobre os bens tributáveis importados e um imposto sobre os serviços de 5 % aplicado a determinados serviços, nomeadamente o setor hoteleiro, alimentação e bebidas, bem como serviços relacionados com telecomunicações, cujo volume de negócios mensal é superior a 500 USD.

Recentemente, o FMI recomendou ao Governo de Timor-Leste que substituísse o atual imposto sobre as vendas por um IVA. De acordo com o FMI, a introdução de um IVA poderia gerar receitas adicionais equivalentes a 3 % do PIB e aumentar as receitas internas para 13 % do PIB não petrolífero até 2028 (FMI, 2022). O Governo solicitou assistência técnica para apoiar a conceção de um plano de implementação do IVA.

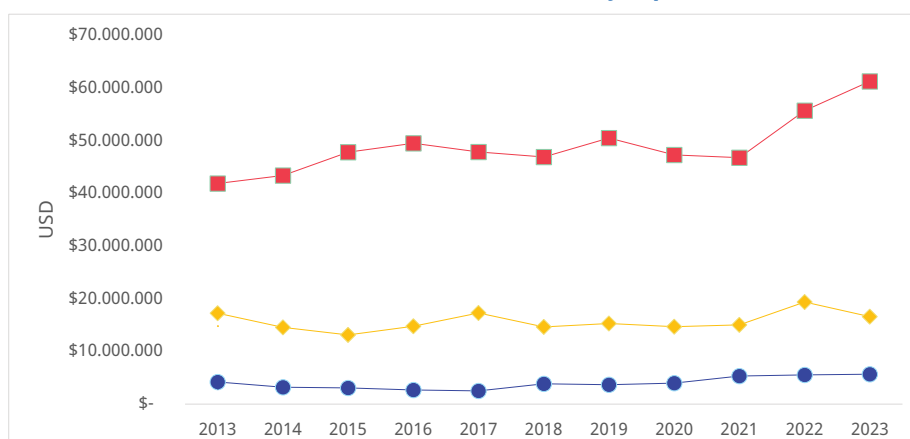
A Figura 11 mostra as estimativas das receitas em resultado da substituição do imposto sobre as vendas e do imposto sobre os serviços, atualmente em vigor, por um IVA em Timor-Leste. A introdução de um IVA poderia arrecadar mais 151 % de receitas do que o imposto sobre as vendas e o imposto sobre os serviços combinados, ou seja, mais 30 milhões de USD por ano entre 2013 e 2023, aproximadamente. O rácio impostos/PIB atingiria, assim, 8,7 % em 2023.

⁴⁴ O imposto sobre o valor acrescentado continua a aumentar: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/03/b2b-value-added-tax-continues-to-expand>.

Contudo, é importante ter em conta o impacto distributivo da introdução de um IVA. As variações de preços podem reduzir o rendimento real das famílias e, por conseguinte, aumentar a pobreza. Contrariamente aos impostos progressivos, os impostos universais sobre bens e serviços são regressivos, uma vez que não diferenciam os consumidores com rendimentos elevados dos consumidores com rendimentos baixos. Os indivíduos com rendimentos mais baixos gastam uma percentagem mais elevada dos seus rendimentos em IVA do que os indivíduos com rendimentos mais elevados.

A implementação de um IVA só é prudente se for direcionada para os produtos mais utilizados por pessoas de rendimentos mais elevados, como os artigos de luxo. A natureza regressiva de um IVA pode ser atenuada se os bens básicos de que dependem muitas pessoas com rendimentos mais baixos forem isentos de IVA e o IVA sobre os artigos de luxo for fixado a taxas mais elevadas. Assim, uma estratégia de reforma exige uma análise cuidadosa do impacto das alterações propostas nos rendimentos reais das famílias e na sua distribuição pelas famílias, em especial no que se refere às famílias mais pobres, a fim de atenuar quaisquer efeitos adversos.

Figura 11: Evolução dos impostos sobre os serviços e sobre as vendas de Timor-Leste (2013-2023) e impacto estimado nas receitas da sua substituição por um IVA



Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se em dados compilados do Portal da Transparência do Ministério das Finanças.

2.2.6 Impostos especiais de consumo e impostos sobre o comércio

Os impostos especiais de consumo constituem outra fonte de receitas nos países em desenvolvimento, uma vez que podem gerar receitas significativas e, de um modo geral, podem ser administrados a baixo custo. No entanto, muitos países decidem reduzir ou abolir os impostos especiais de consumo quando introduzem um IVA. Do ponto de vista das receitas, os impostos especiais de consumo apresentam múltiplas vantagens em comparação com outros impostos sobre o consumo, principalmente devido à sua base dinâmica, ao número reduzido de contribuintes que se traduz em custos administrativos mais baixos, à procura inelástica e aos grandes volumes de vendas (*Ortiz et al., 2019*). Os impostos especiais de consumo são normalmente cobrados sobre as quantidades que saem da fábrica ou chegam aos portos, simplificando assim a medição e a cobrança, garantindo a cobertura, limitando a evasão e melhorando o controlo.

Em Timor-Leste, os impostos especiais de consumo aplicam-se a determinados bens e serviços, geralmente considerados artigos de luxo ou produtos prejudiciais para a sociedade.⁴⁵ De acordo com o Orçamento Geral do Estado para 2023 (*Lei n.º 15/2022*), o Governo aplica impostos especiais de consumo aos açúcares e produtos de confeitaria, à cerveja com teor de álcool superior a 4,5 % e ao tabaco. Aos veículos são aplicadas taxas de impostos especiais de consumo de diferentes escalões. O Governo de Timor-Leste espera cobrar 2,2 % do PIB não petrolífero dos impostos especiais de consumo em 2023, acima da média de 2,0 % observada nos PRMB e abaixo da média de 3,0 % nos países de rendimento elevado (*Ortiz et al., 2019*).

⁴⁵ Direitos de Importação e Impostos para 2023 em Timor-Leste (versão em inglês), disponível em <https://customs.gov.tl/wp-content/uploads/formidable/2/ENG-Booklet-Import-Duties-and-Taxes-2023.pdf>

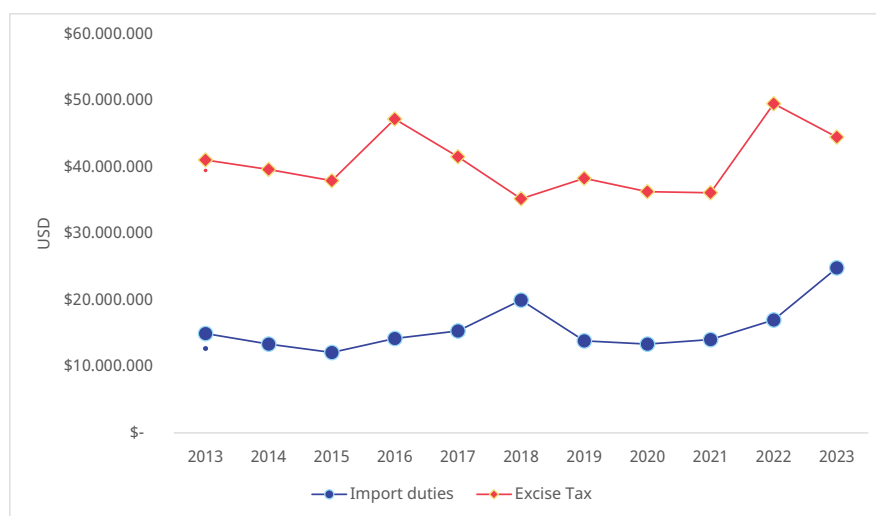
De acordo com o Orçamento Geral do Estado para 2023 (Lei n.º 15/2022), os direitos de importação foram fixados em 5,0 % (aumento face aos anteriores 2,5 %). Os direitos de importação aplicam-se às mercadorias importadas (exceto as mercadorias especificamente isentas) pelo “valor aduaneiro” das mercadorias. O valor aduaneiro é o justo valor de mercado, incluindo custo, seguro e frete (CIF), tal como previsto nas regras do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT). As taxas aduaneiras continuam a ser uma fonte tradicional de financiamento para o desenvolvimento, apesar do aumento dos acordos multilaterais e bilaterais de comércio livre nas últimas décadas.

Timor-Leste não tem quaisquer acordos comerciais relevantes com outros países, o que limita a sua capacidade para impor taxas sobre as mercadorias importadas. O Governo de Timor-Leste espera arrecadar apenas 1,2 % do PIB não petrolífero do país com os direitos de importação. Uma vez que Timor-Leste ainda não aderiu à Organização Mundial do Comércio, o país tem margem para utilizar as taxas aduaneiras como opção de financiamento.

No entanto, a quantidade de bens produzidos no país é muito limitada, pelo que muitas importações consistem em bens de consumo básicos, incluindo elementos básicos da dieta timorense, como o arroz. Isto significa que qualquer aumento dos direitos de importação deve ter em conta o contexto do país e avaliar o impacto distributivo desta medida, em especial sobre as pessoas mais vulneráveis e mais pobres.

A Figura 12 mostra a evolução dos direitos de importação e dos impostos especiais de consumo em Timor-Leste nos últimos dez anos. O Governo estimou que as reformas aprovadas no Orçamento Geral do Estado para 2023 pudessem aumentar as receitas provenientes dos direitos de importação em 46,1 % e diminuir as receitas dos impostos especiais de consumo em 10,1 % entre 2022 e 2023. Prevê-se que as receitas adicionais reduzam o rácio impostos/PIB para 6,8 % em 2023.

Figura 12: Evolução dos direitos de importação e dos impostos especiais de consumo em Timor-Leste, 2013 - 2023



Fonte: Portal da Transparência do Ministério das Finanças

2.2.7 Impostos inovadores

Os novos impostos inovadores sobre determinados bens e serviços constituem também uma via para a obtenção de receitas em muitos países. Apresentam-se aqui, de forma sucinta, três tipos de impostos: impostos especiais de consumo sobre produtos prejudiciais, taxa de carbono e impostos sobre as companhias aéreas, a hotelaria e o turismo. Os impostos especiais de consumo sobre produtos prejudiciais são aplicados a bens e serviços socialmente nocivos. O aumento dos preços destina-se a desencorajar a sua produção ou consumo. Embora estes impostos apoiem objetivos de política pública ou social, contribuem também para aumentar as receitas públicas. Os impostos especiais de consumo sobre produtos prejudiciais são geralmente bem aceites pela sociedade, o que leva ao cumprimento voluntário por parte dos cidadãos. O apoio da sociedade civil e de grupos de defesa dos interesses de determinadas populações é fundamental para a adoção de reformas fiscais que possam não ser apoiadas por empresas poderosas ou grupos de pressão económica, como as indústrias do tabaco e do álcool. Se não houver oposição, determinadas indústrias continuarão a proteger muito a sua atividade, independentemente do seu impacto negativo.

Em Timor-Leste, foram implementados em 2023 impostos especiais sobre o consumo de produtos considerados prejudiciais para a sociedade, nomeadamente os cigarros, as bebidas açucaradas, o açúcar e os doces, as bebidas alcoólicas e os derivados do petróleo. Apesar de as receitas provenientes dos novos impostos especiais de consumo ainda não serem canalizadas para objetivos sociais, a diminuição do consumo desses bens irá provavelmente proporcionar um benefício social líquido a todos os timorenses. Por exemplo, os custos dos cuidados de saúde irão provavelmente diminuir se os cidadãos consumirem menos ou não consumirem produtos nocivos. Para avaliar o impacto dos novos impostos especiais de consumo, seria necessária uma análise mais aprofundada dos padrões de consumo e de prevalência, e uma melhor compreensão sobre as alterações do comportamento relativamente ao consumo e as suas associações.

As taxas de carbono e a tributação de produtos com externalidades negativas são também fontes de financiamento inovadoras que podem aumentar significativamente o espaço orçamental para a proteção social. Uma taxa de carbono é considerada uma forma eficaz de reduzir as emissões sem desencorajar o turismo. As taxas de carbono podem ser a ação necessária para controlar o aumento da emissão de gases com efeito de estufa, que são responsáveis por grandes alterações climáticas ao longo do tempo, pelo aumento das temperaturas, pelo aumento do nível do mar e por variações súbitas nas condições meteorológicas e nos ecossistemas, que têm um impacto negativo na agricultura, no ambiente e na saúde pública.

Prevê-se que Timor-Leste possa registar um aumento da frequência de temperaturas extremamente elevadas, o que representa uma importante ameaça para a sua população e ecossistemas.⁴⁶ Prevê-se um aumento das temperaturas do ar e das temperaturas da superfície do mar até 2030, com um aumento adicional de 2,5 °C até 2090 em resultado dos gases com efeito de estufa na atmosfera. Prevê-se uma taxa de aquecimento semelhante na superfície oceânica, considerando a estreita relação entre temperatura do ar e a temperatura do mar. Prevê-se um aumento da intensidade e da frequência de calor extremo e seca, bem como uma precipitação extrema na época das chuvas. Além disso, prevê-se um aumento estimado do nível do mar entre 5 e 15 cm até 2030, estando previstos aumentos de 20-60 cm até 2090 nos cenários com emissões mais elevadas.

Os timorenses dependem fortemente da agricultura, tornando a sua população mais vulnerável a impactos negativos na produção causados pelo aumento das temperaturas sazonais, pela precipitação e por alterações meteorológicas abruptas. Uma vez que se prevê que os fenómenos meteorológicos extremos e os níveis mais elevados do mar aumentem em intensidade e duração, surgirão mais ameaças aos ganhos de desenvolvimento social e económico, o que, em última análise, afetará a vida das pessoas e os seus meios de subsistência.

A introdução de uma taxa de carbono poderia desencorajar a utilização de combustíveis fósseis, impor uma transição para combustíveis menos poluentes e promover fontes de energia renováveis. As taxas de carbono também podem promover um ambiente mais sustentável e a saúde individual, nomeadamente através da redução de doenças respiratórias causadas pela poluição atmosférica (Parry, I. 2019). As receitas adicionais provenientes das taxas de carbono poderiam ser utilizadas pelo Governo para financiar investimentos produtivos na proteção social e reduzir a pobreza e as desigualdades.

Os impostos sobre as companhias aéreas, a hotelaria e os impostos sobre o turismo são outro tipo de impostos inovadores que podem ser analisados. Muitos países aumentaram os impostos cobrados nos aeroportos ou sobre a venda de bilhetes de avião, ao passo que outros também implementaram uma taxa de “solidariedade” sobre os bilhetes de avião, cobrada a todos os passageiros que partem dos seus aeroportos nacionais.⁴⁷ Um exemplo de um imposto discriminatório sobre o setor dos transportes aéreos foi introduzido pelo Governo francês em 2006 com um imposto de solidariedade destinado a apoiar a ajuda aos países em desenvolvimento. Agregado ao imposto de solidariedade, foi recentemente implementado um imposto ecológico aos voos comerciais que saem dos aeroportos franceses.⁴⁸ Em Portugal, desde 2021 que é cobrada uma taxa de carbono fixa de 2,2 USD por passageiro nos voos que partem de todos os aeroportos portugueses.⁴⁹ Em algumas regiões, estas taxas representam atualmente um valor que pode atingir 26 % do custo de um bilhete de 200 USD.⁵⁰

46 Breve descrição de Timor-Leste, do seu clima no passado e no presente, bem como as projeções para o futuro, disponível em <https://www.pacificclimatechangescience.org/wp-content/uploads/2013/09/East-Timor.pdf>

47 https://en.wikipedia.org/wiki/Solidarity_tax_on_airplane_tickets; <https://www.iata.org/contentassets/a72d8d3cfaf84529bcdef6b2dc59f224/solidarity-tax.pdf>; https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2021/07/2018_12_CE_Delft_7L14_A_study_on_aviation_ticket_taxes_DEF.pdf

48 A taxa entrou em vigor a 1 de janeiro de 2020, variando entre 2,7 EUR (~2,9 USD) por bilhete em voos domésticos e no espaço da UE em classe económica e 63,1 EUR (~67,5 USD) por bilhete em classe executiva para destinos fora da UE. Para mais informações, consulte <https://www.iata.org/contentassets/a72d8d3cfaf84529bcdef6b2dc59f224/solidarity-tax.pdf>

49 A taxa de carbono em Portugal foi inicialmente implementada em 2021, sendo apenas aplicável a passageiros que saíam de aeroportos portugueses em voos comerciais, mas o regime fiscal foi alargado em 2023 de modo a incluir voos privados não comerciais. Para mais informações, consulte <https://www.fccaviation.com/regulation/portugal/carbon-tax#:~:text=The%20Portuguese%20Carbon%20Tax%20was,business%20jet%20flights%20as%20well>.

50 Para mais informações sobre o imposto de solidariedade, consulte <https://www.iata.org/contentassets/a72d8d3cfaf84529bcdef6b2dc59f224/solidarity-tax.pdf>

Alguns países seguem as melhores práticas europeias, ao passo que outros se opõem ao imposto de solidariedade. A Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA) opõe-se veementemente a estas iniciativas fiscais por muitas razões, incluindo por desencorajar o tráfego de passageiros e por limitar a capacidade do setor para impulsionar ao máximo o seu desenvolvimento económico. A IATA argumenta ainda que as companhias aéreas e os seus passageiros não devem pagar o financiamento estatal de programas sociais. No entanto, um dos principais argumentos a favor da tributação da aviação é o facto de o transporte aéreo ter criado externalidades ambientais adversas. Tal como salientado por Keen, M. e Strand, J. (2006), a maior parte dos impostos existentes são baixos, mas são importantes para contabilizar os prejuízos significativos para o ambiente, incluindo a poluição atmosférica e o ruído, causados pelas viagens aéreas e para fazer face ao impacto negativo dos gases com efeito de estufa.

A simulação realizada para Timor-Leste inclui três opções de impostos: um imposto fixo sobre bilhetes de avião e de barco para visitantes (não residentes) provenientes de outros países, um imposto de solidariedade cobrado aos passageiros que chegam ao país e um imposto fixo diário por estadia em hotéis. O imposto fixo sobre bilhetes de avião e de barco para visitantes é calculado em dois cenários: um imposto de 10 USD e um imposto de 20 USD. Este tipo de imposto tem a vantagem de ser mais fácil de cobrar e de ter custos administrativos mais baixos, uma vez que não são necessárias muitas pessoas para cobrar e transferir as receitas para o governo. Além disso, seria fácil controlar as declarações de pagamento desse imposto pelas companhias aéreas e marítimas, através da verificação cruzada dos dados do serviço de imigração obtidos na fronteira, com apenas alguns pontos de entrada no país. Um potencial efeito negativo é que o custo do imposto recai inteiramente sobre os visitantes, o que poderá reduzir as suas visitas ao país. O imposto de solidariedade de 20 USD seria cobrado aos passageiros que chegam ao país. A introdução de um imposto fixo diário de 2,5 USD por noite de estadia num hotel ou noutro tipo de alojamento seria cobrado a residentes e não residentes. Mesmo que o custo para os clientes seja provavelmente mais bem aceite, é importante ter em conta os custos administrativos, incluindo os recursos humanos necessários para verificar a cobrança do imposto.

A Tabela 13 apresenta os diferentes cenários e as receitas estimadas. A opção que mais aumentaria as receitas seria o imposto de solidariedade cobrado a um valor fixo de 20 USD sobre os bilhetes de avião de cada passageiro que entra em Timor-Leste por via aérea. Isto permitiria atingir 0,1 % do PIB e colocar o rácio impostos/PIB em 6,9 %. No entanto, os turistas com outras opções de destino acompanham atentamente os preços. Introduzir um novo aumento às taxas sobre as companhias aéreas ou taxas de aeroporto já existentes poderia reduzir a competitividade do país. Mas a canalização do imposto para objetivos específicos de desenvolvimento seria certamente mais bem aceite por turistas conscientes e a nível internacional. Por exemplo, Cabo Verde tem uma taxa turística cujas receitas são utilizadas para financiar projetos destinados a reduzir a pobreza.⁵¹ A taxa turística é de aproximadamente 2,5 EUR por noite para um máximo de dez noites e aplica-se a todos os turistas com mais de 16 anos. É um imposto obrigatório que todos os alojamentos são obrigados a cobrar. É importante que o país dedique algum tempo a analisar as possíveis opções à luz da sua experiência e da evolução da situação orçamental nacional.

Tabela 13: Impacto estimado no espaço orçamental da introdução de taxas de aeroporto e de hotelaria em Timor-Leste, 2023

Cenário	Base de incidência (USD)	Receitas (USD)	% do PIB não petrolífero (2023)	Rácio impostos/PIB (%) (2023)
19.- Imposto para não residentes de 10 USD	75,776	757,757	0.0	6.9
20.- Imposto para não residentes de 20 USD	75,776	1,515,514	0.1	6.9
21.- Imposto de solidariedade de 20 USD	108,251	2,165,020	0.1	6.9
22.- Imposto de estadia de 2,5 USD/noite (grandes hotéis)	62,127	155,318	0.01	6.8
23.- Imposto de estadia de 2,5 USD (todos os operadores)	370,609	926,521	0.1	6.9

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se no relatório Timor-Leste em Números 2019 da Direção Geral de Estatística

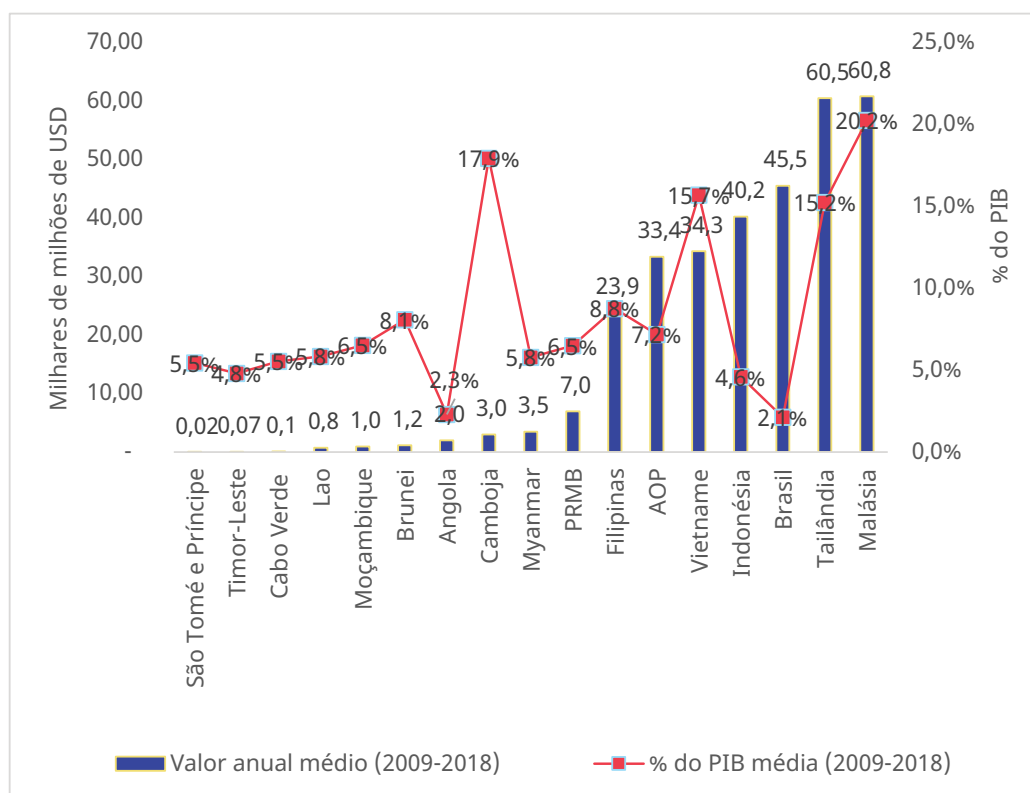
51 Para mais informações sobre a taxa turística em Cabo Verde, consulte <https://www.discover-cape-verde.com/tourist-tax-increase/>

2.3. Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos

Os fluxos financeiros ilícitos (FFI) privam os países de recursos essenciais, uma vez que são crimes destinados a transferir capital financeiro para fora de um país, em violação da legislação nacional ou internacional. Os FFI são muito diversificados e podem ir de transferências de particulares para contas no estrangeiro para escapar aos impostos a esquemas criminosos internacionais complexos que utilizam organizações com múltiplas camadas e jurisdições para ocultar os ativos. De acordo com a OCDE (2014a;2014b), os FFI estão relacionados com fundos de origem criminosa ou destinados a atividade criminosa (suborno, atividades terroristas ou financiamento de conflitos), fundos associados à evasão fiscal, fundos relacionados com o comércio (adulteração de faturas e manipulação de preços), transferências para ou por entidades sujeitas a sanções financeiras, transferências que procuram contornar medidas de combate ao branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo ou outros requisitos legais. A Agenda de Ação de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento estabeleceu um consenso sobre a necessidade de combater os FFI.

A natureza transversal dos FFI exige que os decisores tenham uma visão estratégica dos FFI e analisem os potenciais compromissos e colaborações intersetoriais com vista a intervenções mais eficazes. A *Global Financial Integrity* (GFI) calculou os fluxos ilícitos relacionados com o comércio em Timor-Leste e outros países da CPLP e da ASEAN no período 2009-2018. A GFI realiza análises de países parceiros para comparar as diferenças entre quaisquer dois países, a fim de identificar discrepâncias de valor ou desfazamentos nos dados comunicados (GFI, 2021). Timor-Leste apresenta a segunda discrepância mais baixa (cerca de 70 milhões de USD) entre os países da CPLP e da ASEAN (Figura 13), sendo que os FFI representam uma parte significativa do seu PIB (4,8%). No entanto, Timor-Leste encontra-se em melhor posição comparativamente à média dos países da AOP (6,5%) e dos PRMB (7,2%) no que respeita aos FFI relacionados com o comércio. Apenas o Brasil, Angola e a Indonésia apresentam rácios médios FFI/PIB mais baixos do que Timor-Leste no período 2009-2018.

Figura 13: Discrepâncias de valor nas trocas comerciais(*) entre os países da ASEAN e da CPLP e os seus parceiros comerciais a nível mundial, médias 2009-2018



Fonte: DataBank do Banco Mundial 2009-2018 e relatório da Global Financial Integrity 2021

Nota: (*) As discrepâncias de valor correspondem às diferenças identificadas entre o que dois determinados países haviam comunicado sobre as trocas comerciais entre ambos. A adulteração de faturas é um dos maiores componentes dos FFI mensuráveis. A *Global Financial Integrity* analisa os dados sobre o comércio internacional oficialmente comunicados pelos governos às Nações Unidas, a fim de estimar a magnitude da adulteração de faturas no âmbito do sistema comercial mundial.

Os FFI são um fator disruptivo muito significativo para o desenvolvimento sustentável, uma vez que estão relacionados com muitos obstáculos, nomeadamente a corrupção, a fraca mobilização de recursos internos e a má governação que impedem os governos de utilizarem e mobilizarem efetivamente os recursos nacionais. As perdas e o impacto negativo dos FFI podem ultrapassar os fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) em muitos países, tal como indicado na Tabela 14 abaixo.

Timor-Leste registou a percentagem média mais baixa de FFI em percentagem de APD (30 %) dos países selecionados entre 2009 e 2018. Timor-Leste também tem um desempenho melhor do que a média dos PRMB e dos países da região da AOP, onde os FFI representam, respetivamente, 817 % e 3.939 % das receitas líquidas de APD.

Timor-Leste recebeu uma APD média de 245 milhões de USD entre 2009 e 2018, tendo um valor correspondente a 30 % dessa ajuda fluído ilegalmente para fora do país (73,5 milhões de USD). Por cada dólar orientado para o desenvolvimento que entrou em Timor-Leste durante esse período, saíram ilicitamente 0,3 USD. A Indonésia perde mais de 116 USD através de saídas ilícitas.

Tabela 14: APD média líquida em milhões de USD e FFI médios em % da APD para países selecionados da CPLP e da ASEAN, 2009-2018

	APD média líquida em milhões de USD (2009-2018)	FFI médios em % da APD (2009-2018)
Tailândia	18 milhões de USD	329.253 %
São Tomé e Príncipe	49 milhões de USD	32 %
Cabo Verde	197 milhões de USD	50 %
Angola	240 milhões de USD	834 %
Timor-Leste	245 milhões de USD	30 %
Filipinas	315 milhões de USD	7.573 %
Indonésia	345 milhões de USD	11.674 %
Laos	438 milhões de USD	175 %
Brasil	743 milhões de USD	6.122 %
Camboja	748 milhões de USD	406 %
Mianmar	1288 milhões de USD	272 %
Moçambique	1944 milhões de USD	50 %
Vietname	3196 milhões de USD	1.074 %
PRMB	861 milhões de USD	817 %
Ásia e Pacífico	861 milhões de USD	3.939 %

Fonte: Cálculos dos autores com base no relatório da *Global Financial Integrity 2021*

Embora os FFI em Timor-Leste sejam inferiores aos dos seus pares, os recursos poderiam ser aumentados para financiamento adicional se as atividades ilegais fossem mais bem controladas. Tal como indicado na Tabela 15, um objetivo de recuperação de 5 % dos FFI significaria um financiamento adicional de 4,9 milhões de USD (0,24 % do PIB), dos quais 1,0 milhões de USD (0,05 % do PIB) estão relacionados com o comércio com economias avançadas. Um objetivo de recuperação mais ambicioso de 30 % arrecadaria receitas adicionais de 29,4 milhões de USD (1,44 % do PIB), dos quais 6,1 milhões de USD (0,3 % do PIB) estão relacionados com o comércio com economias avançadas.

Tabela 15: Impacto estimado no espaço orçamental da recuperação e combate aos FFI em Timor-Leste, 2023

Cenário	Objetivo de recuperação (% dos fluxos ilícitos relacionados com o comércio)	Montante a recuperar (USD)	% do PIB não petrolífero
<i>Parceiros comerciais a nível mundial</i>			
Cenário 24	5	4,903,200	0.24
Cenário 25	20	19,612,800	0.96
Cenário 26	30	29,419,200	1.44
<i>Economias avançadas*</i>			
Cenário 27	5	1,021,500	0.05
Cenário 28	20	4,086,000	0.20
Cenário 29	30	6,129,000	0.30

Fonte: Cálculos dos autores com base no relatório da Global Financial Integrity 2021

Nota: (*) 36 países incluídos

Os FFI impedem todos os países, mas particularmente os países em desenvolvimento, de mobilizarem recursos adicionais necessários para um desenvolvimento inclusivo e sustentável. Os esquemas de evasão e elisão fiscal limitam a base tributável nacional, o que pode potencialmente conduzir a medidas fiscais regressivas, como os impostos sobre o consumo e outros impostos indiretos, a fim de compensar as quebras nas receitas. Este tipo de impostos aumenta o preço dos bens básicos, afetando negativamente sobretudo as pessoas mais vulneráveis e mais pobres.

A luta contra os FFI e os paraísos fiscais offshore poderia proporcionar receitas substanciais para apoiar o alargamento da proteção social a todos os cidadãos de Timor-Leste. A luta contra os FFI pode também ter um efeito multiplicador no desenvolvimento sustentável, uma vez que se correlaciona com forças que o impedem, como a criminalidade, a corrupção, a fraca mobilização das receitas internas, a sobre-exploração dos recursos naturais, a má governação, a fragilidade institucional e a desigualdade (Ortiz *et al.*, 2019).

No entanto, a aplicação de estratégias de luta contra os FFI e os paraísos fiscais offshore exige esforços significativos e acarreta custos administrativos elevados. Por exemplo, medidas preventivas como a verificação da identidade dos clientes dos serviços financeiros afetariam negativamente os timorenses mais vulneráveis, que poderiam não cumprir determinados requisitos como possuir um documento de identificação. O Governo poderia atenuar este impacto negativo através da introdução de um documento de identificação único eletrónico e da definição de limites mínimos para a aplicação das políticas de verificação. Ao mesmo tempo, as instituições financeiras poderiam ser mais seletivas relativamente aos seus clientes e minimizar quaisquer impactos negativos sobre as pessoas mais vulneráveis e pobres. Existe também o risco de criar situações injustas e de perder o apoio dos cidadãos cumpridores se o Governo implementar programas de cumprimento voluntário das obrigações fiscais para evitar a evasão fiscal e recuperar parte dos FFI.

Timor-Leste pode reforçar os seus mecanismos nacionais de coordenação interagências para combater os FFI e adotar políticas eficazes e coerentes, identificando e sensibilizando para os tipos, magnitudes e riscos dos FFI, avaliando os fatores contextuais que facilitam os FFI e integrando os quadros normativos nacionais e internacionais, entre outras ações preliminares. Várias recomendações podem ser consideradas a fim de combater as diferentes fontes de FFI (OCDE, 2014a):

- ▶ Reduzir os FFI relacionados com o branqueamento de capitais, obrigando os agentes que os podem facilitar a efetuar as devidas diligências relativas aos seus clientes e solicitando-lhes informações sobre os beneficiários efetivos;
- ▶ Juntar-se às redes de intercâmbio de informações, reforçar os sistemas e as instituições e processar os infratores;
- ▶ Desenvolver mecanismos institucionais e regulamentares para detetar os infratores, incluindo o estabelecimento de sanções, a instauração de processos contra quem paga subornos e a proteção dos denunciantes;

- ▶ Criar uma unidade especializada para investigar bens roubados e punir os infratores. A apreensão, recuperação e repatriação de bens roubados poderiam constituir uma fonte adicional de financiamento. Com este objetivo, o Governo poderia partilhar informações sobre processos de recuperação de bens com outras jurisdições, aceitar ordens de confisco estrangeiras, estabelecer a recuperação por julgamento civil e prestar assistência a jurisdições estrangeiras com base na reciprocidade.

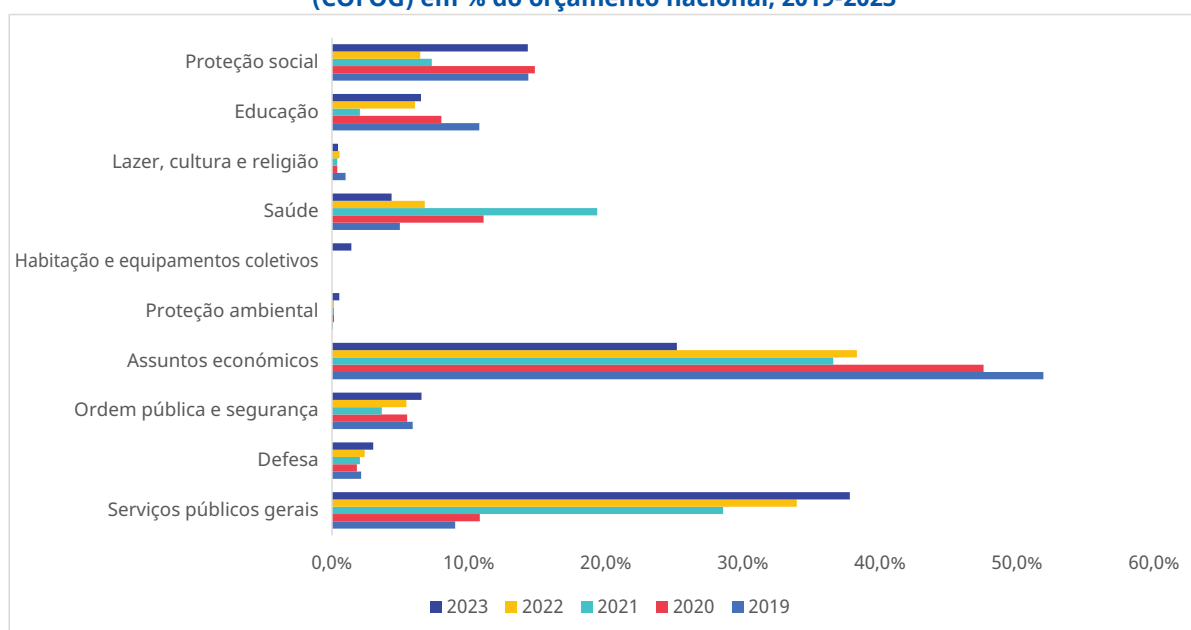
2.4. Redefinição das prioridades em matéria de despesas pública

A redefinição das prioridades em matéria de despesa pública não cria mais espaço orçamental no orçamento geral, mas constitui uma opção para aumentar a parte da despesa pública destinada à proteção social, suspendendo atividades menos relevantes ou programas de alto custo, descontinuando investimentos de baixo impacto por outros com maiores benefícios e impactos positivos para as pessoas. A redefinição de prioridades através da avaliação das dotações específicas para cada setor no âmbito do orçamento existente pode aumentar ou proteger as despesas de proteção social, mesmo quando o orçamento global está a diminuir.

Em Timor-Leste, o orçamento nacional total aumentou 78 %, ou seja, 946,6 milhões de USD, entre 2019 e 2023. Três quartos destes recursos adicionais foram alocados aos serviços públicos gerais, que aumentaram em 706 milhões de USD, ou seja, 649 % no período analisado.⁵² Em 2023, este tipo de despesa absorveu 38 % do orçamento nacional total, assumindo o seu papel de apoio à execução de programas governamentais a nível nacional e descentralizado. Outras duas funções que viram aumentadas as dotações orçamentais do Estado são a Ordem pública e segurança e a Defesa. As despesas afetas à Ordem pública e segurança aumentaram de 2,1 % em 2019 para 3,2 % em 2023, ao passo que as despesas afetas à Defesa aumentaram de 5,9 % para 6,9 %.

No entanto, em percentagem do orçamento nacional, o setor social (proteção social, educação e saúde) diminuiu em importância relativa, apesar de um aumento em termos absolutos (Figura 14). As despesas com a saúde diminuíram de 4,9 % para 4,3 % entre 2009 e 2023. O setor da educação diminuiu de 10,7 % para 6,5 % no mesmo período. A percentagem afeta aos assuntos económicos também registou uma redução significativa, de 51,9 % em 2019 para 25,2 % em 2023, embora continue a ser o segundo tipo de despesa mais importante. A percentagem da despesa da proteção social no orçamento nacional foi de 14,3 %, tanto em 2009 como em 2023. Apesar de o investimento no setor não ter aumentado em percentagem do orçamento nacional, aumentou de aproximadamente 174 milhões de USD em 2009 para 308 milhões de USD em 2023, o que representa o terceiro maior investimento alinhado com as prioridades governamentais do setor.

Figura 14: Despesa pública em Timor-Leste segundo a Classificação das funções das administrações públicas (COFOG) em % do orçamento nacional, 2019-2023

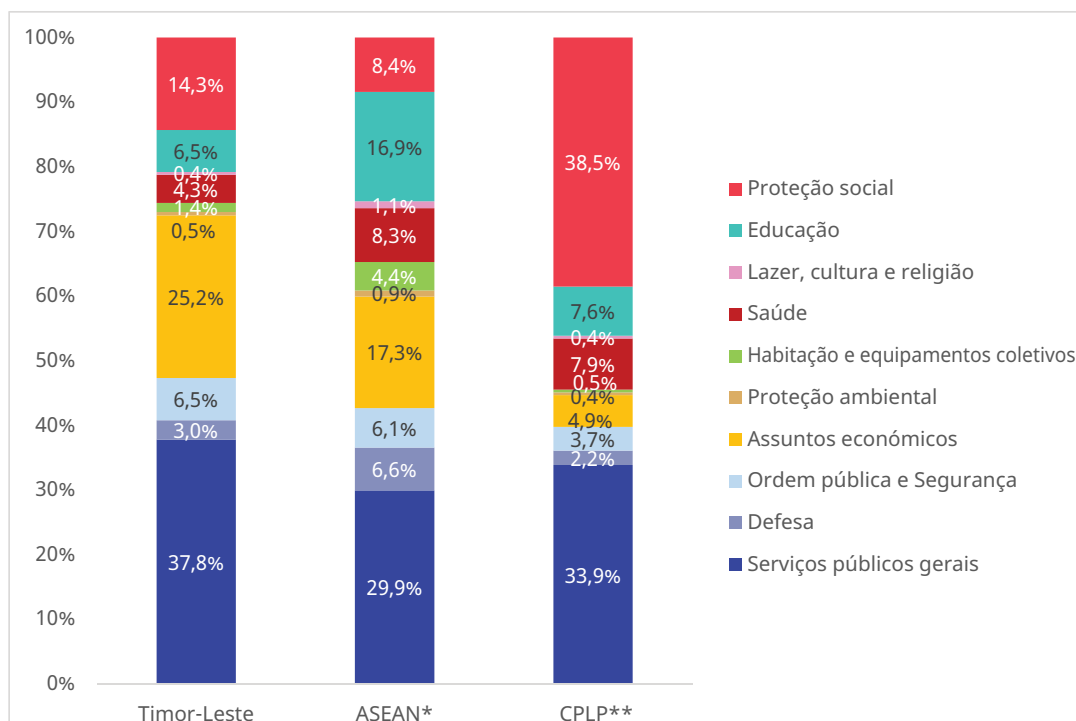


Fonte: Livros orçamentais 2019-2023 do Ministério das Finanças

⁵² Foi utilizada a metodologia COFOG para comparar as despesas de Timor-Leste com as despesas nos países da CPLP e da ASEAN. Para mais informações sobre a metodologia COFOG, consulte <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-gq-19-010> terceiro maior investimento alinhado com as prioridades governamentais do setor.

Como mostra a Figura 15 abaixo, existem duas características relevantes quando se compara a dimensão relativa das funções da administração pública em Timor-Leste com a dos países da ASEAN e a CPLP. Em primeiro lugar, é atribuída uma menor importância ao setor social no orçamento global de Timor-Leste do que aos setores sociais nos países da ASEAN e CPLP. Embora a educação, a proteção social e a saúde em Timor-Leste representem 25,1 % do orçamento nacional, os mesmos setores representam 33,6 % do total das despesas nos países da ASEAN e 54 % nos países da CPLP. Em segundo lugar, a administração de programas em Timor-Leste é relativamente mais cara do que nos seus pares, tendo em conta que os serviços públicos gerais representam 37,8 % do orçamento nacional, em comparação com 29,9 % das despesas totais nos países da ASEAN e 33,9 % nos países da CPLP. Timor-Leste também afeta mais recursos aos assuntos económicos (25,2 %) do que os países da ASEAN (17,3 %) ou os países da CPLP (4,9 %). Esta comparação internacional indica que existe margem em Timor-Leste para a reafetação de recursos para aumentar ou manter as despesas de proteção social. Por exemplo, seria importante avaliar a transferência de fundos dos assuntos económicos para outros domínios como o emprego e a criação de emprego no âmbito da reafetação da despesa pública geral para a proteção social.

Figura 15: Despesa pública por diferentes funções em % do orçamento nacional em Timor-Leste (2023), na ASEAN (2019) e na CPLP (2019)



Fonte: Livro orçamental 2023 do Ministério das Finanças de Timor-Leste; Estatísticas das Finanças Públicas do FMI

Nota: Para Timor-Leste, as dotações orçamentais são definidas como uma percentagem do orçamento nacional, enquanto para os países da ASEAN e da CPLP são expressas em percentagem da despesa pública total. O grupo ASEAN não inclui o Brunei, o Laos, o Camboja, nem o Vietname, uma vez que não aplicam a metodologia COFOG, ao passo que o grupo CPLP inclui todos os países lusófonos para os quais estavam disponíveis dados COFOG, ou seja, Cabo Verde, Moçambique, Angola, Brasil e Portugal.

Tal como indicado na Tabela 16, a adoção do modelo da ASEAN como referência para os objetivos de afetação da despesa dos serviços públicos gerais e dos assuntos económicos libertaria 339,6 milhões de USD (16,6 % do PIB) em 2023, que poderiam ser realocados à proteção social e a outros setores com um impacto social potencialmente mais elevado. Se for utilizado como referência o modelo da CPLP, seriam libertados 520,4 milhões de USD (25,5 %) para investimento nos setores sociais.

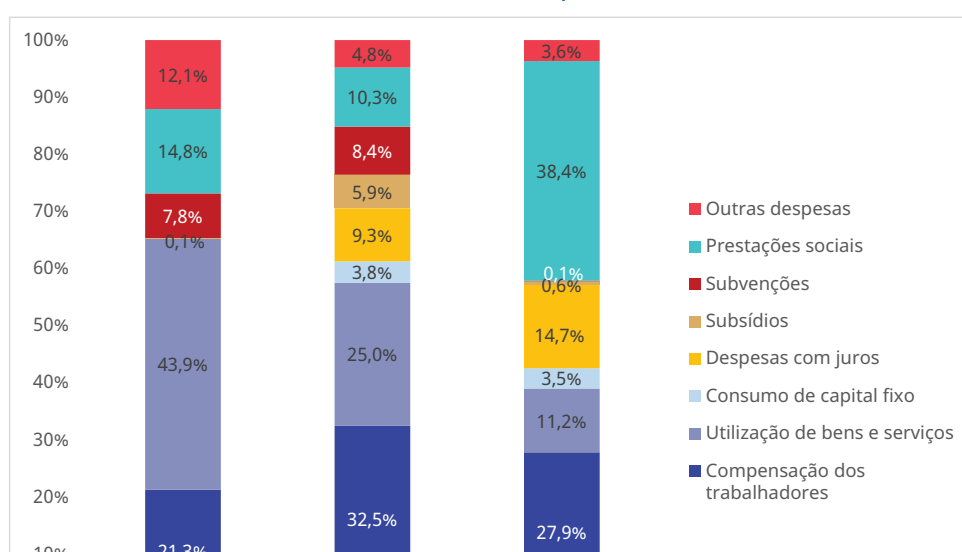
Além disso, se o financiamento alocado à Defesa e Ordem pública e Segurança fosse reduzido para os níveis de 2019, isso permitiria a reafetação de um montante adicional de 108,3 milhões de USD (5,3 % do PIB) ao setor social. Por exemplo, a Tailândia conseguiu expandir a proteção social universal de cuidados de saúde reduzindo as despesas militares de 25 % do total das suas despesas públicas em 1970 para 15 % em 2000 e para 7,62 % em 2015 (Ortiz et al. 2019).

Tabela 16: Impacto estimado no espaço orçamental da redefinição das prioridades das despesas públicas em Timor-Leste, 2023

Cenário	Disponível para reafetação (2023) (USD)	% do PIB não petrolífero (2023)	% do Orçamento Geral do Estado (2023)
30.- Adotar o modelo da ASEAN como referência (serviços públicos gerais 29,9 %; assuntos económicos 17,3 %)	339,646,345	16.6	15.8
31.- Adotar o modelo da CPLP como referência (serviços públicos gerais 33,9 %; assuntos económicos 4,9 %)	520,450,755	25.5	24.1
32.- Reduzir as despesas de Defesa e Ordem pública e segurança para os níveis de 2019	108,396,387	5.3	5.0

Fonte: Cálculos dos autores com base no Livro orçamental de 2023 do Ministério das Finanças de Timor-Leste e nas Estatísticas das Finanças Públicas do FMI

Do ponto de vista das categorias de despesas, Timor-Leste gasta menos do que a ASEAN e a CPLP na remuneração dos trabalhadores⁵³ (Figura 16). A massa salarial destina-se igualmente a pagar aos professores, médicos, trabalhadores sociais e outros funcionários públicos cujo trabalho é fundamental para fornecer bens e serviços públicos de qualidade. O desenvolvimento socioeconómico depende significativamente do capital humano qualificado. Por conseguinte, a redução dos salários do setor público pode conduzir a um aumento da ineficiência, promover o absentismo e reduzir a prestação global de serviços públicos. É possível aumentar a eficiência e reduzir os custos através da redução da duplicação de postos de trabalho no setor público e da clarificação dos papéis e responsabilidades, bem como do aumento da remuneração média dos trabalhadores. O Governo teria de recrutar pessoas qualificadas, dar aos idosos a oportunidade de se reformarem, deixar que os jovens assumam funções mais relevantes e reforçar o investimento na formação profissional e ao longo da vida da população ativa. Uma vez que Timor-Leste tem despesas desproporcionadas no aprovisionamento de bens e serviços, o reforço da governação e da gestão dos contratos públicos resultaria em poupanças de custos e libertaria recursos para investir no setor social. Além disso, a reafetação das despesas poderia também provir de programas com baixo impacto para outros programas com melhores resultados sociais.

Figura 16: Despesas por categorias económicas em % do orçamento nacional em Timor-Leste, na ASEAN e na CPLP, 2019.

Fonte: Livro Orçamental de 2019 do Ministério das Finanças de Timor-Leste e Estatísticas das Finanças Públicas do FMI

Nota: O grupo ASEAN não inclui o Brunei e o Vietname, uma vez não foi possível obter os dados destes países. Os dados de São Tomé e Príncipe referem-se a 2018

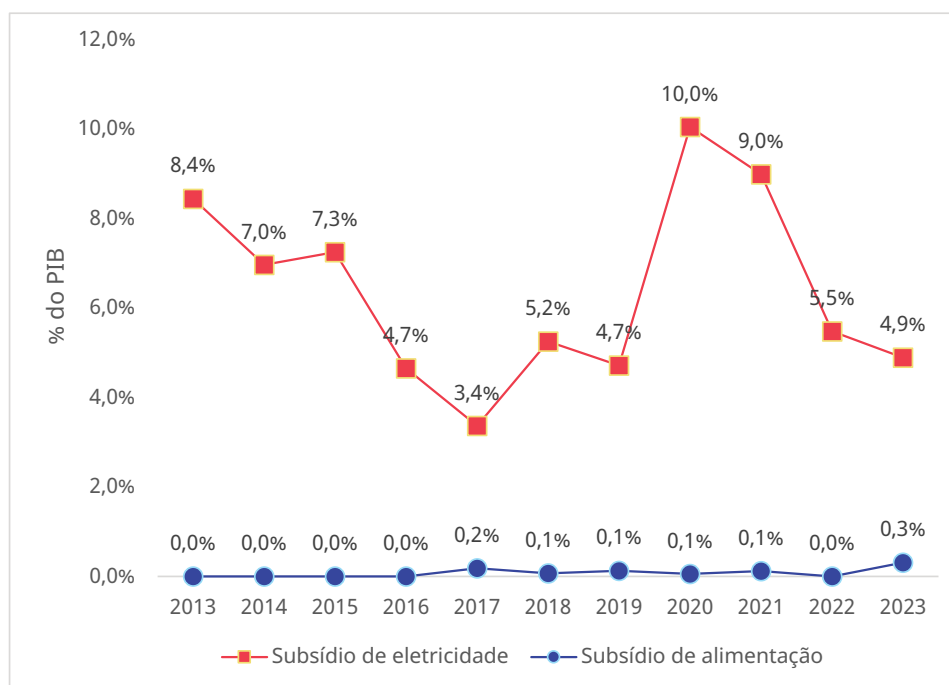
⁵³ De acordo com dados da OCDE, as remunerações dos trabalhadores têm duas componentes: salário bruto e salário pago em dinheiro ou em espécie e o valor das contribuições para a segurança social pagas pelos empregadores.

A redução de subsídios, sobretudo aos combustíveis, à eletricidade e aos produtos alimentares é uma política comum considerada por muitos países em desenvolvimento. A Figura 17 mostra a evolução dos subsídios à eletricidade e aos produtos alimentares ao longo dos últimos dez anos em Timor-Leste. Os subsídios à eletricidade representam uma parte substancial do PIB, sendo de 4,9 % em 2023, em comparação com 8,4 % em 2013. Os subsídios à eletricidade foram, em média, de 6,3 % entre 2013 e 2023, o que representa 5,9 % das despesas públicas nos países da ASEAN e 0,6 % das despesas públicas nos países da CPLP.

Foram alcançadas melhorias importantes em termos de acesso à eletricidade em Timor-Leste, comparáveis aos padrões da ASEAN.⁵⁴ No entanto, a rede de distribuição de eletricidade encontra-se em mau estado, com quedas de tensão e interrupções frequentes dos serviços, incluindo na capital. A eliminação progressiva dos subsídios à eletricidade normalmente aumenta o custo da eletricidade, o que provavelmente aumentaria os custos de produção, e as famílias veriam um aumento substancial das suas faturas de eletricidade. A redução dos subsídios aos combustíveis é muitas vezes complementada por outras transferências em dinheiro como forma de compensar os mais pobres, de modo a poderem satisfazer as suas necessidades energéticas essenciais diárias.

Exemplos de medidas introduzidas noutros países também podem inspirar reformas em Timor-Leste. Por exemplo, a New Economics Foundation (NEF) recomendou ao Governo do Reino Unido que disponibilizasse uma rede de segurança básica de energia essencial a baixo custo ou gratuita para as necessidades energéticas diárias essenciais de uma família média.⁵⁵ Em Timor-Leste, uma reforma deste tipo poderia garantir que metade da energia essencial necessária era fornecida gratuitamente e a outra metade era cobrada a uma taxa fixa baixa. As necessidades energéticas adicionais das famílias poderiam ser cobradas a preços mais elevados e às famílias que utilizam mais energia poderia ser cobrada uma taxa especial de carbono para tornar mais atraente o investimento em medidas de redução da energia, como os painéis solares domésticos. As famílias com trabalhadores que contribuem para a segurança social poderiam ficar isentas desta taxa de carbono, independentemente da sua utilização de energia.

Figura 17: Evolução dos subsídios à eletricidade e aos produtos alimentares em % do PIB não petrolífero em Timor-Leste, 2013-2023



Fonte: Livros Orçamentais de Timor-Leste 2013-2023

54 Em 2020, 96,1 % da população timorense tinha acesso à eletricidade, comparativamente a 95,5 % da população da ASEAN, segundo os dados do Banco Mundial, disponíveis em <https://data.worldbank.org/indicator/EG.ELC.ACCS.ZS>

55 O exemplo da reforma em curso no Reino Unido está disponível em <https://neweconomics.org/2023/04/govt-could-reduce-bills-for-almost-90-of-households-with-a-national-energy-guarantee>

2.5. Utilização de reservas fiscais e cambiais

As reservas fiscais e cambiais oferecem aos governos a possibilidade de alargarem o espaço orçamental para a proteção social. As reservas fiscais são acumuladas através de excedentes orçamentais do Governo, lucros de empresas públicas, receitas de privatizações ou outras receitas líquidas da administração pública (tais como direitos de produção e rendas de recursos naturais). Timor-Leste acumulou reservas fiscais significativas com rendas e direitos de produção geradas pela exploração dos campos de petróleo e gás. O Governo também criou algumas empresas públicas novas, nomeadamente nos setores da água, do saneamento, da eletricidade e da mineração, cujos lucros não foram incluídos no fundo soberano de Timor-Leste, o Fundo Petrolífero (FP).

Uma vez que se prevê o esgotamento do FP até 2034⁵⁶, os fluxos de rendimento não serão tão avultados como nos últimos anos. É pouco provável que os excedentes orçamentais e as receitas das privatizações contribuam para a acumulação de mais reservas fiscais num futuro próximo. Por conseguinte, é importante considerar as principais reservas fiscais do país para implementar políticas orçamentais contracíclicas se necessário durante uma crise, dada a volatilidade dos mercados de matérias-primas e os baixos níveis de mobilização das receitas internas.

No entanto, é importante investir pelo menos algumas das reservas excedentárias do país para colmatar os seus défices de desenvolvimento, incluindo o alargamento da cobertura da proteção social e o reforço do sistema universal de saúde e educação, o que pode ter um impacto positivo no desenvolvimento social. Este investimento resultaria em melhores rendimentos do que o investimento em obrigações do Tesouro de baixo rendimento.

O FP de Timor-Leste foi criado em 2005 e divide-se numa carteira de liquidez de baixo risco de investimentos em USD e em obrigações do tesouro a curto prazo, e numa carteira de elevado retorno de investimentos em ações de empresas e outras obrigações do Estado (*PFPMO, 2022*). O Governo deu início a uma estratégia de antecipação, utilizando a riqueza do fundo para financiar principalmente projetos de infraestruturas que deverão gerar rendimentos monetários a médio e longo prazo. Uma percentagem inferior desta riqueza foi utilizada para financiar investimentos sociais, apesar da evidência de que o capital humano é tão ou mais importante que o capital físico, para assegurar um crescimento económico inclusivo e um desenvolvimento sustentável.

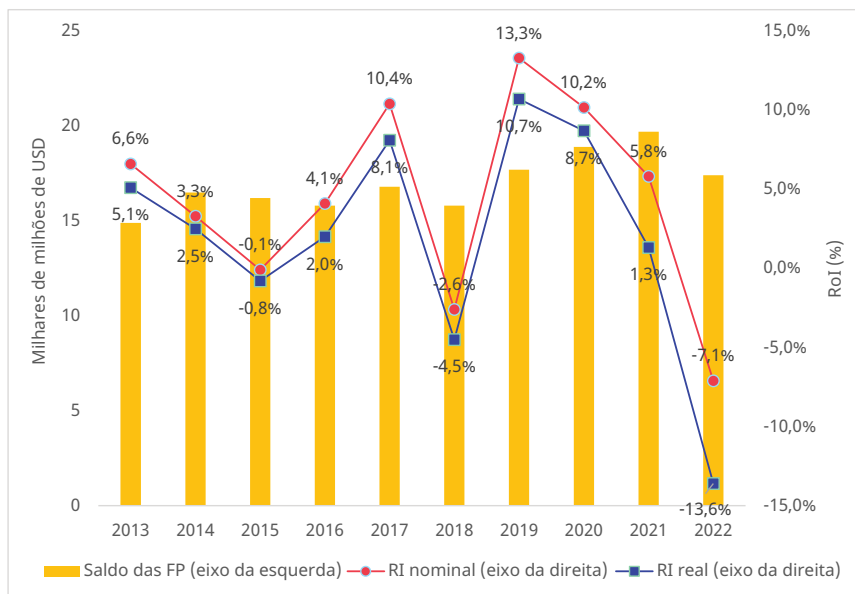
A carteira de crescimento do FP é diversificada entre empresas, países e setores económicos, a fim de reduzir os riscos, mas Timor-Leste continua exposto a potenciais choques económicos e crises financeiras que podem afetar os países desenvolvidos onde os investimentos são realizados. A vantagem de investir nos mercados de capitais de países desenvolvidos é que compensa as pressões inflacionárias do excesso de liquidez criado pelos fluxos de capital provenientes do petróleo e do gás. Estabilizar o fluxo de receitas da exploração dos recursos naturais também ajuda a diversificar a economia. O FP geraria rendimentos mais elevados do que o Banco Central se fosse mantido como reserva cambial e contribuiria mais para o desenvolvimento socioeconómico sustentável do país, apoiando o crescimento do capital a longo prazo.

Neste contexto, a estratégia do FP para alcançar um equilíbrio no compromisso entre o investimento nas necessidades de desenvolvimento e a acumulação de reservas de capital para o futuro baseia-se no conceito de Rendimento Sustentável Estimado (RSE). Foi definido um RSE de 3 % da riqueza total do petróleo. A estratégia de investimento do fundo visa alcançar um rendimento real de 3 % através de uma divisão em duas carteiras, 65 % para taxas de juro fixas e 35 % para capitais próprios, bem como de uma diversificação dos ativos para atenuar os riscos. Embora limitar o financiamento anual do FP para o desenvolvimento a 3 % garanta a preservação do valor real do fundo, esse montante não é suficiente para cobrir as atuais necessidades de Timor-Leste de garantir a segurança do rendimento ao longo da vida para os seus cidadãos, os cuidados de saúde universais e uma educação pública de qualidade.

A Figura 18 mostra que o saldo do FP aumentou de 14,9 mil milhões de USD para 19,7 mil milhões de USD entre 2013 e 2022, o que representa um aumento de 17 % em termos nominais. O retorno do investimento (RI) foi consistentemente superior a 3 % em 2019. O RI registou perdas em apenas três de dez anos. No entanto, desde 2022, registou-se uma queda significativa do RI, que baixou para -7,1 % (nominal) e -13,6 % (real). É pouco provável que, num futuro próximo, venham a ocorrer outros fluxos de rendimentos líquidos correntes provenientes dos impostos sobre o petróleo, dos direitos de produção e dos lucros.

⁵⁶ O esgotamento do Fundo Petrolífero até 2034 pressupõe um retorno anual do investimento no Fundo Petrolífero de 3 %, de acordo com aquele que tem sido historicamente o retorno anual médio.

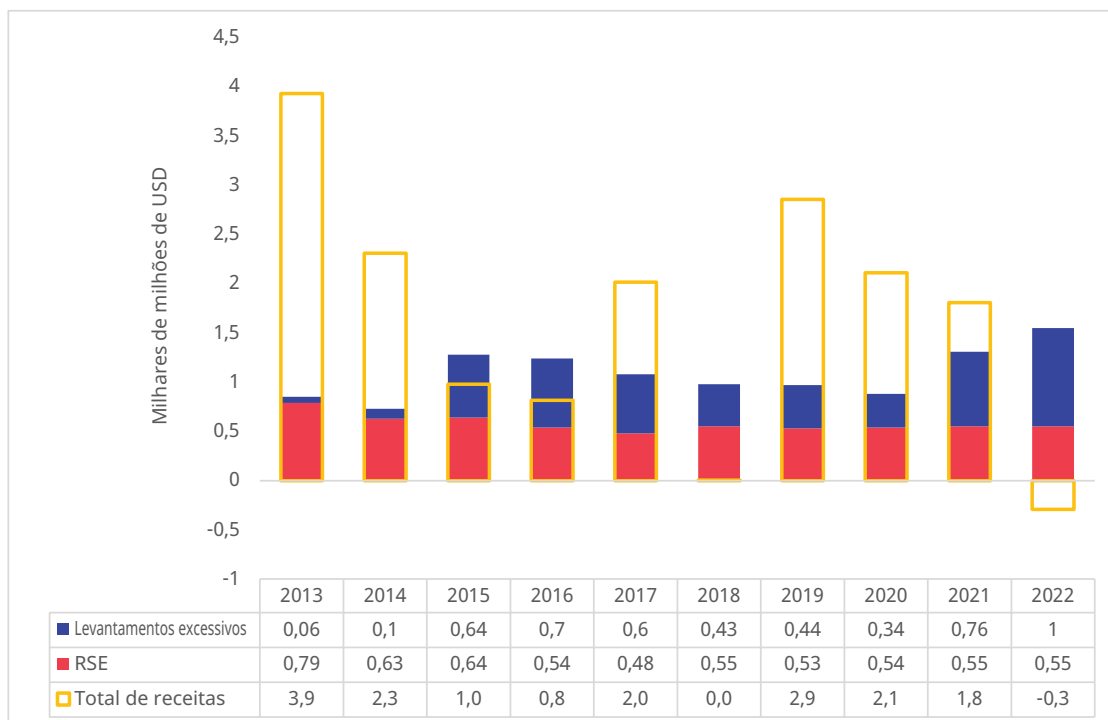
Figura 18: Evolução do saldo do Fundo Petrolífero (FP) e do retorno do investimento (RI) nominal e real, 2013-2022



Fonte: Relatórios anuais do Fundo Petrolífero 2013-2022 e Livros Orçamentais 2013-2022

A Figura 19 mostra que o total das receitas do FP, incluindo impostos, direitos de produção, lucros e receitas de capital, tem sido frequentemente superior aos levantamentos efetuados pelo Governo. Em 2022, e pela primeira vez em 10 anos, as receitas totais foram negativas. Em média, as receitas anuais totais ascenderam a 1,7 mil milhões de USD, ao passo que os levantamentos ascenderam a 1,1 mil milhões de USD, dos quais 53 % representavam os 3 % do RSE. O Governo dispõe de mais 600 milhões de USD por ano (ou seja, 27,8 % do PIB não petrolífero de 2023) para dar resposta às necessidades de desenvolvimento social sem reduzir o saldo do FP em termos nominais.

Figura 19: Receitas totais, rendimento sustentável estimado (RSE) e levantamentos excessivos do Fundo Petrolífero (FP), 2013-2022



Fonte: Relatórios anuais do Fundo Petrolífero 2013-2022 e Livros Orçamentais 2013-2022

As reservas cambiais são títulos privados ou públicos estrangeiros, moeda estrangeira e outros ativos em moeda estrangeira, tais como derivados ou futuros sobre ações, que os bancos centrais acumulam através de receitas de exportação, remessas, empréstimos e ajuda estrangeira (Ortiz et al., 2019). O FMI (1993) definiu as reservas cambiais como “ativos externos oficiais do setor público, prontamente disponíveis e controlados pela autoridade monetária para o financiamento direto de desequilíbrios nos pagamentos externos e para a intervenção nos mercados cambiais”. O Banco Central utiliza estes ativos para financiar os défices da balança de pagamentos e intervir nos mercados FOREX (Foreign Exchange), normalmente perseguindo objetivos de taxas de câmbio e baixos níveis de inflação, e para contrariar entradas e saídas súbitas e elevadas de capitais (Akyuz, 2014).

Os bancos centrais têm de manter reservas cambiais para executarem os seus mandatos. Por exemplo, a defesa de uma determinada taxa de câmbio ou o cumprimento de obrigações de dívida externa exige a manutenção de um certo nível de reservas cambiais. No entanto, isto não se aplica a Timor-Leste, uma vez que o país não tem uma política monetária independente.

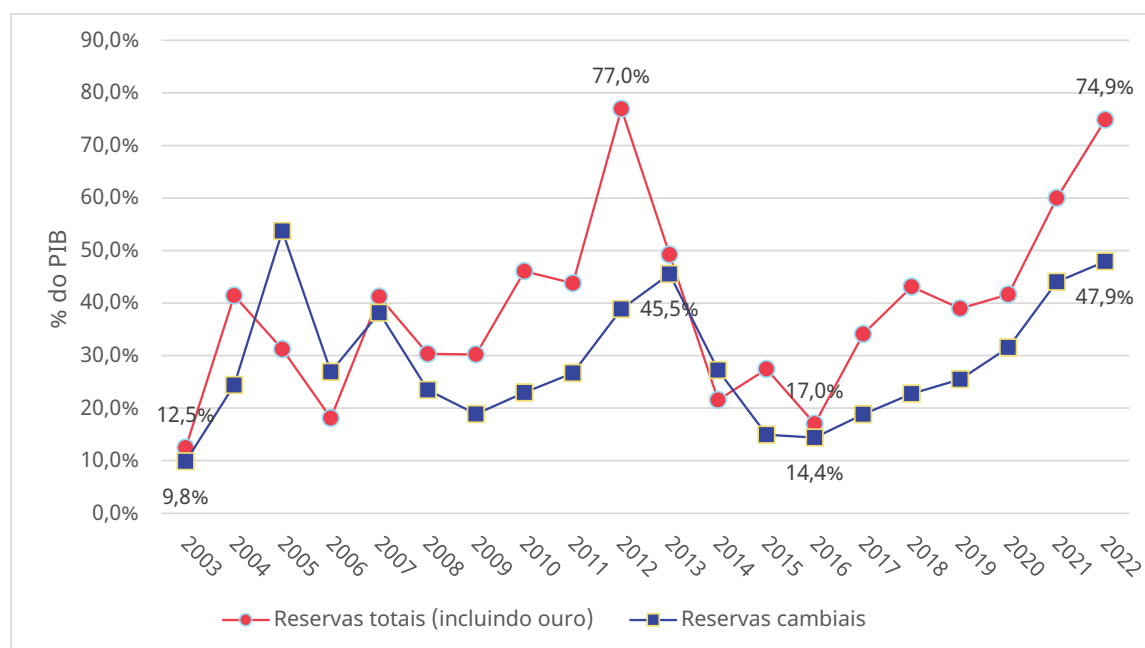
Os bancos centrais também detêm ativos estrangeiros para gerar ganhos financeiros através de investimentos. As reservas cambiais são normalmente investidas em ativos de baixo rendimento e elevada liquidez, como os títulos do tesouro dos EUA, embora pudessem ser utilizadas para financiar investimentos sociais através de instrumentos financeiros ainda seguros, mas mais rentáveis. Efetivamente, existe o argumento de que manter essas reservas tem um custo social e de oportunidade (Rodrik, 2006), uma vez que estas poderiam financiar as atuais necessidades de desenvolvimento ou ser utilizadas como garantia de empréstimos.

O Banco Central de Timor-Leste (BCTL) continua a deter reservas cambiais para proteção contra perdas de liquidez. Utiliza as reservas para limitar a vulnerabilidade do país face a catástrofes naturais, mas também para atenuar o risco de uma crise de liquidez. Uma vez que o país não pode emitir dólares dos EUA, tem de assegurar a entrada de um fluxo constante na economia para facilitar as transações diárias e reduzir o risco de crédito, para que os credores não aumentem os juros da dívida antecipando um futuro incumprimento.

O país pode estar a acumular reservas cambiais em excesso em detrimento de elevados custos de oportunidade de desenvolvimento. A Figura 20 mostra que a percentagem do PIB tanto das reservas totais, incluindo o ouro, como das reservas cambiais, aumentou substancialmente desde a independência. Em 2003, as reservas totais representavam 12,5 % do PIB e as reservas cambiais 9,8 %, mas em 2022, representavam 74,9 % e 47,9 % do PIB, respetivamente.

Apesar do aumento, registaram-se algumas variações significativas. As reservas totais e as reservas cambiais atingiram um máximo de 77 % do PIB em 2012 e 45,5 % em 2013, respetivamente. As reservas totais e as reservas cambiais atingiram o seu valor mais baixo em 2016, representando 17,0 % e 14,4 % do PIB, respetivamente.

Figura 20: Evolução das reservas totais (incluindo ouro) e das reservas cambiais em Timor-Leste, em % do PIB, 2003-2022



Fonte: Banco Central de Timor-Leste 2003-2022 e DataBank do Banco Mundial 2003-2022

No entanto, não existe uma solução única para definir o nível adequado de reservas cambiais e nem sempre estão facilmente disponíveis métricas válidas (ECB, 2012; Greenspan, 1999; Moghadam, Ostry & Sheehy, 2011). A Tabela 17 apresenta uma síntese do impacto no espaço orçamental da utilização das reservas fiscais e cambiais com base em quatro opções, dependendo dos critérios adotados. Os critérios Triffin estabelecem que as reservas cambiais devem cobrir pelo menos três meses de importações (Ortiz et al., 2019). Nos últimos cinco anos, as reservas de Timor-Leste cobriram, em média, 8,3 meses de importações. Isto significa que foram acumuladas reservas que excederam os critérios de Triffin, num valor equivalente a 22,2 % do PIB. Extrapolando essa percentagem para 2023, as reservas com um valor total de 452,9 milhões de USD poderiam ser mobilizadas para investimentos em proteção social.

A regra de Greenspan-Guidotti propõe que as reservas sejam iguais ao volume da dívida a curto prazo. Aplicando este critério, Timor-Leste poderia dispor de uma porção maior das suas reservas cambiais para alocar a investimentos sociais. Ao longo dos últimos cinco anos em média, Timor-Leste manteve reservas de 522 % das suas obrigações de dívida a curto prazo. Isto significa que Timor-Leste detinha reservas excedentárias equivalentes a 28 % do seu PIB não petrolífero. Se estas proporções se mantiverem em 2023, poderão ser retirados 572,5 milhões de USD em reservas cambiais do Banco Central para investir nas atuais necessidades de desenvolvimento.

Outra métrica relacionada com a dívida, os critérios de Brown, defende que as reservas deveriam permitir ao país reembolsar 40 % do seu saldo total de dívida externa. Em média, as reservas cambiais cobriram 313 % do saldo total de dívida externa de Timor-Leste ao longo dos últimos cinco anos, o que representa um excesso de reservas de 30,2 % do seu PIB não petrolífero. Isto significa que, em 2023, o país poderá utilizar até 617,8 milhões de USD das suas reservas cambiais sem comprometer a gestão atempada das suas obrigações em matéria de dívida com o resto do mundo.

Por último, os critérios de Machlup dizem respeito à gestão macrofinanceira prudencial e defendem a detenção de reservas entre 5 % e 10 % da oferta monetária M2 em países com um regime de taxa de câmbio flutuante (Ortiz et al., 2019). Timor-Leste manteve reservas que ascenderam, em média, a 64,1 % da sua oferta monetária M2 ao longo dos últimos cinco anos. Isto significa que existe potencial para obter financiamento até 597,9 milhões de USD em 2023, ou seja, 29,3 % do PIB, de reservas cambiais sem prejudicar a estabilidade macroeconómica..

Tabela 17: Impacto estimado no espaço orçamental da utilização de reservas fiscais e cambiais em Timor-Leste, 2023

Cenário	Valores de referência para as reservas cambiais	Média das reservas cambiais nos últimos 5 anos (% das obrigações de dívida a curto prazo)	Reservas excedentárias (% do PIB não petrolífero)	Estimativa de financiamento para 2023 (USD)
33.- Critérios de Triffin	3 meses	8.3*	22.2	452,921,719
34.- Regra de Greenspan-Guidotti	100%	522	28.0	572,558,979
35.- Critérios da Brown	40%	313	30.2	617,789,367
36.- Critérios de Machlup	5%-10%	64.1	29.3	597,872,907

Fonte: Os cálculos dos autores baseiam-se nas Estatísticas de Comércio do BCTL, nos agregados monetários, num inquérito do Banco Central e nos Indicadores do Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Notas: (*) Meses de importações

57 O agregado M2 consiste no agregado M1 mais (i) depósitos a prazo de pequena denominação (depósitos a prazo inferiores a 100.000 dólares) menos os saldos das contas poupança reforma individuais/planos Keogh em instituições depositárias; e (ii) saldos em fundos do mercado monetário (FMM) menos os saldos das contas poupança reforma individuais/planos Keogh em FMM. O agregado M1 consiste em (i) moeda fora do Tesouro e dos bancos da Reserva Federal dos EUA e dos cofres de instituições depositárias; (ii) depósitos à ordem em bancos comerciais (excluindo os montantes detidos por instituições depositárias, administrações públicas dos EUA e bancos e instituições oficiais estrangeiras) menos rubricas de tesouraria nos processos de cobrança e flutuação da Reserva Federal dos EUA; e (iii) outros depósitos líquidos, constituídos por outros depósitos à ordem (depósitos movimentáveis, que incluem depósitos com ordem de levantamento negociável ou um serviço de transferência automática, ou depósitos com transferência automática de fundos, contas em instituições depositárias, contas de ações em cooperativas de crédito e depósitos à ordem em instituições de poupança) e depósitos em contas poupança (incluindo depósitos no mercado monetário). Para mais informações, consulte <https://www.federalreserve.gov/releases/h6/current/default.htm>

Contudo, é necessária prudência antes de decidir qual a proporção de reservas cambiais que deve ser utilizada para aumentar as receitas, uma vez que, contrariamente a outras opções de financiamento, as reservas cambiais constituem uma fonte de financiamento pontual. Quando o país decide deixar as suas reservas num determinado nível relacionado com os indicadores anteriormente mencionados, a acumulação de reservas adicionais que poderiam financiar mais investimentos sociais demorará muito tempo. Além disso, quaisquer necessidades relacionadas com intervenções na balança de pagamentos, a dinâmica das importações, as necessidades de financiamento e o ambiente macrofinanceiro devem ser cuidadosamente avaliadas antes de se decidir o nível mínimo de reservas que deve ser mantido num futuro próximo.

Depois de considerados todos os fatores, as reservas cambiais podem ser alocadas a investimentos sociais e económicos através de diferentes mecanismos, incluindo a Serviços e Entidades com Autonomia Financeira Alargada (SEFA) através da execução de novos programas de investimento após o ciclo orçamental. Outra opção seria utilizar as reservas cambiais como garantia para reduzir o custo dos empréstimos estrangeiros para financiar projetos de desenvolvimento nacionais. Timor-Leste poderia também ter como objetivo o retorno do investimento a mais longo prazo utilizando as suas reservas para criar um banco de desenvolvimento nacional, ou aumentar a sua quota nos bancos de desenvolvimento regional, como o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) ou fundos de investimento específicos da ASEAN.

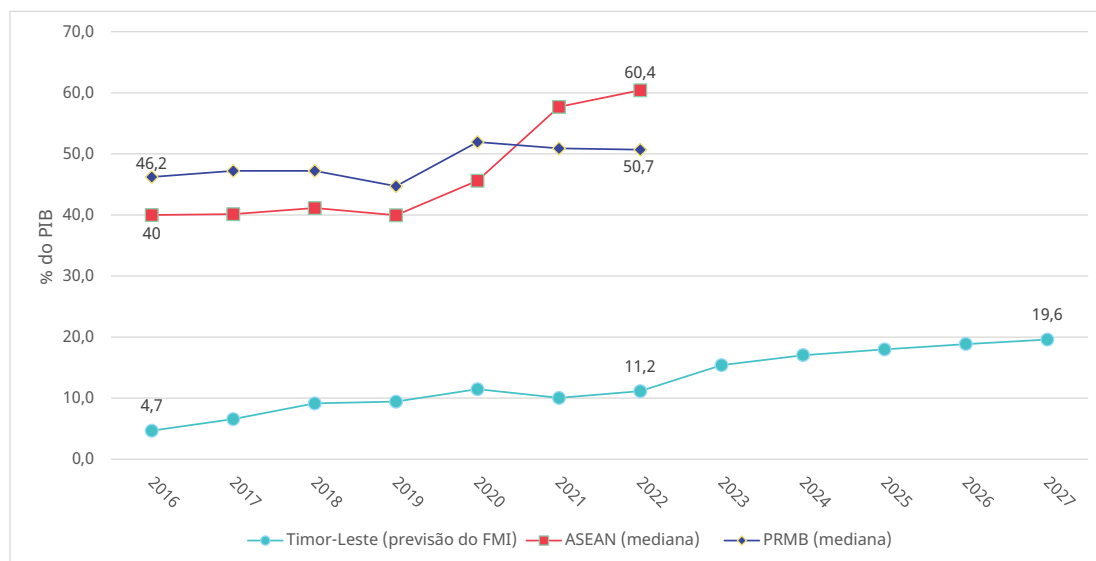
2.6. Contração de empréstimos ou reestruturação da dívida

A gestão da dívida, incluindo a contração de empréstimos e a reestruturação da dívida, são opções importantes para expandir o espaço orçamental para investimentos socioeconómicos, com impactos positivos na vida das pessoas. O aumento do volume da dívida pública pode ser crucial, especialmente quando a economia não está em plena capacidade, pelo que é pouco provável que a dívida pública contribua para o aumento da inflação, das taxas de juro ou dos défices da conta corrente. O aumento dos níveis da dívida pública não implica necessariamente aumentos dos impostos futuros se o financiamento contribuir para acelerar o crescimento económico e se o rácio dívida/PIB diminuir ao longo do tempo (*Domar, 1944*). O elemento-chave a considerar é que a contração de empréstimos adicionais para financiar despesas de qualidade, tais como políticas e programas sociais com uma boa relação custo-eficácia, podem ter efeitos positivos a longo prazo no desenvolvimento socioeconómico.

Os níveis sustentáveis de dívida pública não são fixos. O valor de referência de 40 % para a dívida a longo prazo, proposto pelo FMI como limite máximo para os países em desenvolvimento (*FMI, 2002*), não deve ser interpretado como o único critério (*Ostry et al., 2010*). O FMI reconhece que existe uma probabilidade de 80 % de que os rácios da dívida em relação ao PIB superiores a 40 % não prejudiquem a estabilidade macroeconómica nem a sustentabilidade orçamental. A sustentabilidade da dívida pública é determinada por múltiplos fatores, incluindo se a taxa de juro da dívida é inferior à taxa de crescimento do PIB e se os défices primários não são estruturais nem excedem permanentemente o nível em que a taxa de endividamento não varia ao longo do tempo (*Paniagua Soto e Navarro Pascual, 2010; CNUCED, 2011*).

Como mostra a Figura 21, Timor-Leste tem vindo a aumentar o seu rácio dívida/PIB desde 2012, quando foi assinado o seu primeiro acordo de empréstimo externo. O rácio dívida/PIB aumentou de 4,7 % em 2016 para 11,2 % em 2022, prevendo-se que atinja 19,6 % em 2027. Contudo, o nível de endividamento público em Timor-Leste foi inferior ao dos PRMB. Entre 2016 e 2022, Timor-Leste registou o rácio dívida/PIB médio mais baixo entre os PRMB (8,9 %), seguido das Ilhas Salomão (11,6 %) e da Micronésia (18,7 %). Os países da ASEAN acumularam elevados níveis de dívida pública em relação ao crescimento do PIB, passando de um rácio dívida/PIB mediano de 40 % para 60,4 % entre 2016 e 2022. Excluindo Brunei, o Camboja é o país da ASEAN com o rácio dívida/PIB médio mais baixo (32 %) ao longo do mesmo período, ou seja, aproximadamente 3,5 vezes mais alto do que o de Timor-Leste.

O atual nível da dívida pública de Timor-Leste é muito inferior ao limiar de 35 % do rácio dívida/PIB recomendado pelo FMI para efeitos de sustentabilidade (*FMI, 2022*). Embora a taxa de crescimento do PIB do país tenha sido de 7,7 % em média entre 2016 e 2022, as taxas de juro nunca atingiram 1,0 % em termos de pagamentos da dívida total. Embora isto possa ser um argumento a favor da capacidade do país para contrair mais empréstimos, exige simultaneamente uma análise cuidadosa, uma vez que, em média, apenas 18,5 % do orçamento nacional foi financiado pelo RSE e outras receitas correntes não petrolíferas, tendo 57,7 % sido financiados por levantamentos excessivos do FP.

Figura 21: Evolução do rácio dívida pública/PIB em Timor-Leste (2016-2027), na ASEAN e nos PRMB (2016-2022)

Fonte: Perspetivas Económicas Mundiais do FMI de outubro de 2022.

Nota: Os valores a partir de 2023 baseiam-se em previsões.

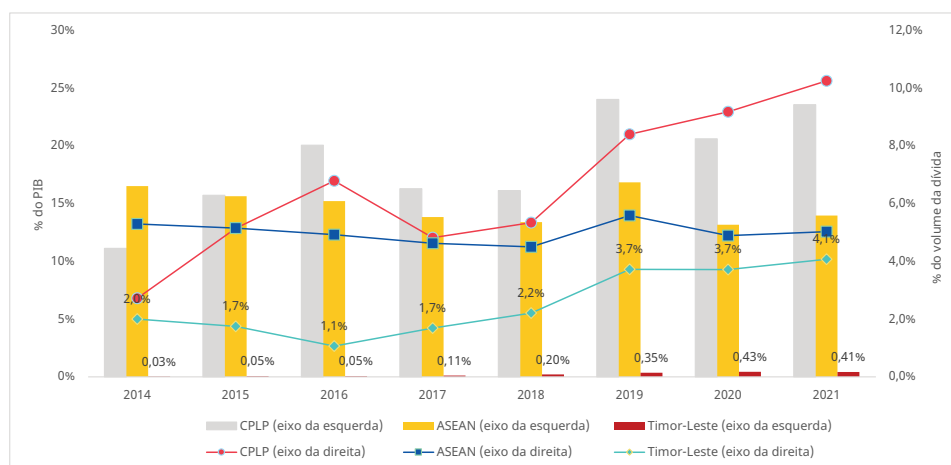
Apesar da tendência ascendente, o serviço da dívida em Timor-Leste não gerou um encargo excessivo para a economia (Figura 22). O serviço da dívida do país aumentou de 0,03 % do PIB em 2014 para 0,41 % do PIB em 2021, o que é significativamente melhor em comparação com os seus pares a nível regional e a nível de desenvolvimento. Nos países da CPLP, o serviço da dívida em percentagem do PIB aumentou de 11 % em 2014 para 24 % em 2021. Nos países da ASEAN, o serviço da dívida representava 14 % do PIB em 2021, apesar da tendência decrescente.

Ao analisar o custo relativo da dívida, medido pela percentagem que o serviço da dívida representa sobre o volume da dívida, a conclusão é semelhante. Apesar da tendência crescente, Timor-Leste apresenta um rácio do serviço da dívida mais baixo do que os países da CPLP e da ASEAN. Este rácio aumentou de 2 % em 2014 para 4,1 % em 2021, enquanto, no mesmo período, aumentou de 2,7 % para 10,2 % nos países da CPLP. Na ASEAN, o custo relativo da dívida manteve-se estável em cerca de 5 % no período de 2014-2021. As reservas cambiais de Timor-Leste podem perfeitamente cobrir o custo da dívida, afastando a perspetiva de incumprimento.

No entanto, no contexto mundial, as sucessivas subidas das taxas de juro nos últimos dois anos com o objetivo de abrandar a inflação aumentaram substancialmente o custo do serviço da dívida e o custo de novas dívidas. É provável que a dívida pública continue a ser muito sensível às subidas das taxas de juro a nível mundial e permaneça elevada durante mais tempo em todo o mundo,⁵⁸ enquanto os governos continuarem a desviar mais receitas fiscais para pagar a dívida.

58 Consulte o artigo do The Economist "Markets think interest rates could stay high for a decade or more", disponível em: <https://www.economist.com/briefing/2023/11/02/markets-think-interest-rates-could-stay-high-for-a-decade-or-more>

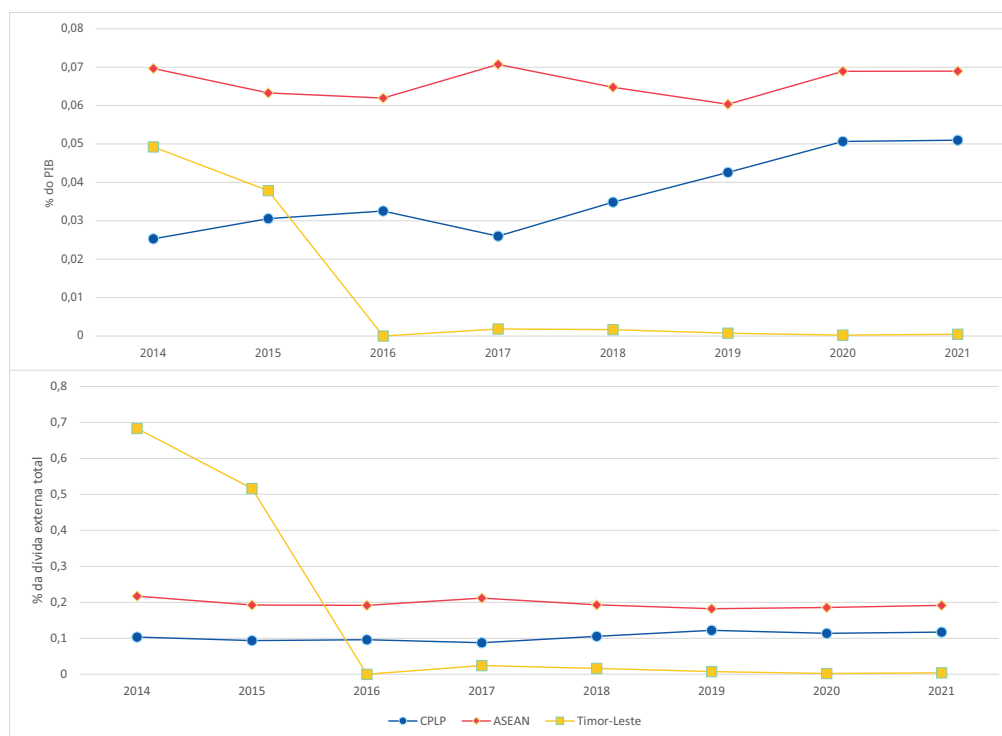
Figura 22: Evolução do serviço da dívida pública em % do PIB não petrolífero e em % do volume da dívida externa em Timor-Leste, na CPLP e na ASEAN, 2014-2021



Fonte: DataBank do Banco Mundial; Perspetivas Económicas Mundiais do FMI de outubro de 2022.
 Nota: A CPLP não inclui Portugal. A ASEAN não inclui Singapura, Malásia, nem Brunei Darussalam.

Apesar das tendências mundiais, Timor-Leste está longe de ter uma crise de liquidez ou de suspensão do serviço, dada a sua acumulação de dívida externa a curto prazo, como mostra a Figura 23 abaixo. A dívida externa, quer medida em termos de obrigações de dívida a curto prazo em percentagem do PIB ou em percentagem da dívida externa total, representa uma pequena percentagem (menos de 2 %) desde 2016. A dívida externa de curto prazo da CPLP manteve-se relativamente estável em cerca de 10-12 % do total da dívida externa no período 2014-2021, embora o seu peso em relação ao PIB tenha aumentado de 2,5 % para 5,1 % no mesmo período. A dívida a curto prazo da ASEAN representa uma percentagem mais elevada do PIB (7 %) e 20 % da dívida externa.

Figura 23: Evolução da dívida a curto prazo em % do PIB (em cima) e do volume da dívida externa (em baixo) em Timor-Leste, na CPLP e na ASEAN, 2014-2021



Fonte: DataBank do Banco Mundial; Perspetivas Económicas Mundiais do FMI de outubro de 2022.
 Nota: A CPLP não inclui Portugal. A ASEAN não inclui Singapura, Malásia, nem Brunei Darussalam.

O Governo de Timor-Leste ainda tem margem para utilizar a dívida pública adicional para financiar as necessidades de desenvolvimento social. A Tabela 18 apresenta dois cenários para o rácio dívida/PIB. Em primeiro lugar, se Timor-Leste seguir as previsões do FMI (2023), o rácio dívida/PIB será de 19,6 % até 2027 e o país terá, em média, um financiamento adicional de 49,5 milhões de USD por ano entre 2023 e 2027, ou o equivalente a 2,1 % do PIB. Em segundo lugar, tendo em conta o valor atual do rácio dívida pública/PIB de 35 % na análise da sustentabilidade da dívida do FMI para Timor-Leste, o país poderia contrair um empréstimo adicional de 131,5 milhões de USD por ano, em média, o que corresponde a 5,6 % do seu PIB.⁵⁹

Tabela 18: Impacto no espaço orçamental da reestruturação da dívida em Timor-Leste

Cenário	Financiamento adicional anual médio (USD) (2023-2027)	Financiamento adicional em % do PIB não petrolífero
37.- Rácio dívida/PIB de 19,6 % até 2027, de acordo com as previsões do FMI	49,458,294	2.1
38.- Rácio dívida/PIB de 35 % de acordo com o valor de referência do FMI	131,459,670	5.6

Fonte: Cálculos dos autores com base no DataBank do Banco Mundial e nas Perspetivas Económicas Mundiais do FMI de outubro de 2022.

Timor-Leste teria de mobilizar diferentes fontes de financiamento para contrair empréstimos entre 2,1 % e 5,6 % do seu PIB anualmente. Poderiam ser exploradas diferentes opções, embora os empréstimos comerciais internacionais devam ser encarados como último recurso devido às suas comissões e taxas de juro muito elevadas em comparação com outras opções. Normalmente, os empréstimos comerciais só são contraídos em situações de crise ou de emergência que exigem uma resposta imediata.

Uma das melhores opções seria a concessão de empréstimos em condições preferenciais, que podem ser solicitados a bancos multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), ou fundos especializados, como o Fundo para o Desenvolvimento Internacional da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social e empréstimos bilaterais de países doadores. Os empréstimos em condições preferenciais têm normalmente taxas de juro muito baixas, períodos de carência longos até 10 anos e prazos de reembolso muito longos até 40 anos (*Ortiz et al., 2019*).

Nestas condições, e tendo em conta a sua capacidade de endividamento acima apresentada, Timor-Leste poderia considerar a possibilidade de contrair empréstimos nos próximos cinco anos, numa média anual compreendida entre 49,5 e 131,5 milhões de USD, sem comprometer a sua capacidade de endividamento ou afetar a sua economia. Isso permitiria que os reembolsos de capital, que constituem a maior fatia do serviço da dívida aquando da contração de empréstimos em condições preferenciais, fossem adiados até 10 anos. A alocação de financiamento adicional ao desenvolvimento humano de elevado retorno e a investimentos na criação de emprego, incluindo a proteção social, políticas ativas para o mercado de trabalho e programas de desenvolvimento do setor privado, asseguraria que, no prazo de dez anos, o Governo recuperava a maior parte do capital e conseguia reembolsar o capital sem recorrer a outros fluxos de receitas. Além disso, o retorno do investimento do FP foi de 4,33 % desde o seu início até março de 2022, ao passo que os empréstimos em condições preferenciais em Timor-Leste custam 1,57 % por ano.⁶⁰ Isto significa que o pagamento anual de juros poderia ser financiado com os rendimentos do FP, evitando assim a descapitalização do fundo através de levantamentos, o que também seria mais barato do que o recurso a levantamentos do FP, assegurando simultaneamente a sustentabilidade.

59 "A capacidade de endividamento de Timor-Leste é considerada fraca, com base no indicador composto de 2,69, que é calculado com base nas Perspetivas Económicas do FMI de abril de 2022 e na Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais do Banco Mundial (CPIA) de 2020. O indicador composto baseia-se numa média ponderada do crescimento real do PIB do país, das remessas, das reservas internacionais, do crescimento mundial e da pontuação na Avaliação das Políticas e Instituições Nacionais do Banco Mundial. Assim, os valores da análise da sustentabilidade da dívida aplicáveis a Timor-Leste são os seguintes: rácio dívida externa/PIB de 30 %; rácio dívida externa/expoções de 140 %; rácio do serviço da dívida externa/expoções de 10 %; rácio serviço da dívida externa/receitas de 14 % e rácio dívida pública/PIB de 35 %." Consulte o relatório do FMI relativo a Timor-Leste N.º 22/307, disponível em <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2022/307/002.2022.issue-307-en.xml?rsk=ck0L5B&result=3>

60 O Governo da Timor-Leste afirma que os empréstimos em condições preferenciais têm um custo de 1,57 % por ano em <http://timor-leste.gov.tl/?p=30897&n=1&lang=pt>

Outra opção seria a emissão de títulos e obrigações de dívida pública a médio e longo prazo. Para isso, seria necessário dar resposta aos principais desafios do país antes de promover este tipo de financiamento. Além disso, a ausência de uma política monetária independente em Timor-Leste aumenta os riscos de crédito e de liquidez associados às obrigações do Tesouro, uma vez que a Reserva Federal dos EUA fixa as taxas de juro oficiais e o Governo teria de manter reservas suficientes em USD para cumprir os seus compromissos. Além disso, o BCTL teria de aumentar a sua capacidade interna de emitir obrigações e gerir a política de títulos do Estado. Adicionalmente, não existe um mercado interno estruturado para adquirir emissões públicas nem um setor privado nacional com capacidade de compra/poupança para permitir um financiamento a grande escala.

Embora seja incerto o custo financeiro da emissão de títulos e obrigações para o Governo de Timor-Leste, este tipo de financiamento seria também mais oneroso do que os empréstimos em condições preferenciais. A Tabela 19 mostra que, no contexto dos países da ASEAN, as taxas de rentabilidade das obrigações variam entre um mínimo de 2,1 % para os títulos com vencimento de um ano da Tailândia e 7,2 % para os títulos com vencimento de 30 anos da Indonésia.⁶¹ A grande quantidade de reservas cambiais, principalmente em USD, detida pelo BCTL e o FP poderia ser utilizada como garantia para reduzir os custos financeiros das suas obrigações públicas. A emissão de obrigações em USD teria também outras vantagens, nomeadamente a redução dos custos financeiros ao eliminar o risco cambial dos financiadores. É necessária uma investigação mais aprofundada para avaliar de que forma diferentes fatores – risco de crédito, risco de liquidez, risco cambial, características de mercado, entre outros – poderão afetar o financiamento total que as obrigações timorenses poderiam alavancar e os seus custos financeiros.

Tabela 19: Taxas de rentabilidade das obrigações nos países da ASEAN

Maturidade/ Rendimento	Indonésia	Malásia	Filipinas	Singapura	Tailândia	Vietname
1 mês ou menos	4.6	2.8	4.2	4	N/A	N/A
1 ano	6.3	3.2	5.6	3.9	2.1	4
5 anos	6.6	3.7	6.2	3.3	2.2	4.1
10 anos	7.1	4.1	6.6	3.4	2.5	4.5
20-30 anos	7.2	4.5	6.9	2.8	3.1	5.1

Fonte: <https://www.investing.com/rates-bonds/asian-pacific-government-bonds> (consultado a 7 de março de 2023).

As obrigações de impacto social podem ser consideradas outra opção interessante da dívida para Timor-Leste (*Ortiz et al., 2017; de la Pena, 2014; Gustafsson-Wright et al., 2015*), tendo em conta que os investidores podem financiar um programa antecipadamente e obter um retorno com base na consecução de determinados objetivos até uma data definida. Se o prestador de serviços não cumprir os objetivos, o Governo não incorre em quaisquer perdas financeiras. Esta abordagem tem sido uma opção de financiamento para a geração de emprego, bem-estar das crianças, educação e programas de saúde nos países desenvolvidos e em alguns países em desenvolvimento (*Ortiz et al., 2017; de la Pena, 2014; Gustafsson-Wright et al., 2015*).

No entanto, é importante notar que a emissão destas obrigações obriga a parcerias com organizações de desenvolvimento internacionais, financeiras ou multilaterais, a fim de atrair investidores suficientes. Este tipo de abordagem deve ser cuidadosamente analisado, a fim de evitar a privatização de programas sociais financiados ao abrigo desta modalidade e deve dispor de uma terceira entidade independente para acompanhar e avaliar os resultados.

⁶¹ Obrigações do Estado da região Ásia-Pacífico, disponível em <https://www.investing.com/rates-bonds/asian-pacific-government-bonds> (consultado a 7 de março de 2023).

2.7. Adoção de um quadro macroeconómico mais flexível

Um quadro de política macroeconómica flexível cria um ambiente propício a explorar opções como a utilização de políticas monetárias e orçamentais, níveis mais elevados de empréstimos públicos e o aumento da ajuda, o que provavelmente aumentará o orçamento ou o espaço orçamental. A adoção de um quadro de política macroeconómica mais flexível implica o afastamento de um conceito restrito de estabilidade, centrado no cumprimento de determinados objetivos nominais para os défices orçamentais, os rácios dívida/PIB e as taxas de inflação (*Growth Commission, 2005*). Um quadro macroeconómico mais flexível pode ajudar os países a alcançarem múltiplos objetivos de desenvolvimento, como o crescimento económico, a erradicação da pobreza, a criação de emprego, a promoção da equidade social e a estabilidade do ciclo económico, sem pôr em causa a estabilidade dos preços. O FMI reconhece que os ajustamentos orçamentais podem ser contraproducentes para a sustentabilidade a longo prazo e a resiliência do sistema orçamental a choques futuros (*FMI, 2003*). A estabilidade macroeconómica não deve ser interpretada como tendo apenas o objetivo de minimizar os défices orçamentais sacrificando o crescimento futuro e agravando da pobreza (*Growth Commission, 2005*).

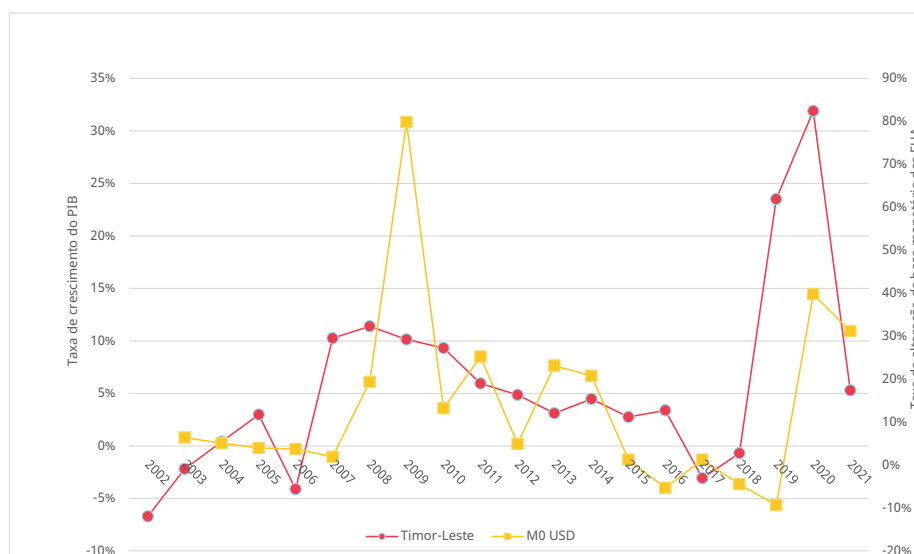
A flexibilização da política orçamental e monetária para financiar investimentos de qualidade em infraestruturas, proteção social, educação, saúde e nutrição – que contribuem para o crescimento económico e para a redução da pobreza e das desigualdades – não compromete necessariamente a estabilidade macroeconómica, mesmo quando não são atingidos os objetivos monetários e orçamentais nominais. Políticas macroeconómicas demasiado rigorosas podem trazer mais problemas do que benefícios se favorecerem orçamentos pró-cíclicos, agravando os resultados negativos e o impacto dos choques no emprego (*Ortiz et al., 2019*). Por exemplo, políticas macroeconómicas rigorosas em Timor-Leste podem produzir efeitos perversos no contexto da gestão da ajuda, impedindo o Governo de utilizar ajudas inesperadas, o que poderá resultar em aumentos das taxas de câmbio ou da inflação. Com efeito, a atual Lei da Gestão Financeira Pública de Timor-Leste permite ao Governo aumentar a despesa total do orçamento para acomodar fluxos de ajuda não planeados (Lei n.º 2/2022, artigo 97.º).

Atualmente, Timor-Leste não dispõe de um programa de estabilização acordado com o FMI. Este tipo de programa pode ser atrativo, nomeadamente em termos de prestação de assistência técnica e de financiamento a curto prazo, mas não é aconselhável receber esta ajuda a curto prazo em troca de medidas de austeridade ou de consolidação orçamental, que podem limitar a dependência do país para utilizar as políticas orçamentais e monetárias da forma mais adequada para os cidadãos. Pode também criar um impacto socioeconómico negativo, tendo em conta a atual situação orçamental de Timor-Leste, a sua baixa dívida e a abundância de reservas cambiais (*Blyth, 2013*).

A adoção do dólar norte-americano (USD) como moeda corrente em Timor-Leste contribuiu para a estabilidade macroeconómica, condição essa que facilitou o crescimento económico. Relativamente a isto, o FMI (2022) salientou, pelo menos, três vantagens: (i) valor estável ao eliminar a volatilidade das taxas de câmbio, (ii) utilização internacional alargada, e (iii) facilitador do comércio numa economia na qual a base de exportação se concentra em algumas matérias-primas voláteis, incluindo petróleo e café, cujos preços são expressos em USD. O crescimento económico de Timor-Leste acompanhou a base monetária dos EUA (M0), sob o controlo direto da Reserva Federal dos EUA (Fed) (Figura 24). Entre 2003 e 2021, o coeficiente de correlação entre a taxa de crescimento do PIB dos EUA e a taxa de variação do M0 foi de -0,6, indicando que a Fed tende a adotar uma política monetária contracíclica. Por outras palavras, isto significa que, a curto prazo, quando a Fed antecipar um abrandamento da atividade económica, tentará melhorar o desempenho económico e o emprego, aumentando a oferta de moeda. Em geral, essa intervenção exerce pressão sobre as taxas de juro e promove o crescimento em setores relevantes, incluindo os bens de consumo duradouros. A Fed faz exatamente o contrário quando se antecipa uma escalada da inflação. Nessa situação, a Fed limita o crescimento da moeda, o que tende a aumentar as taxas de juro.

Neste contexto, um desafio para Timor-Leste é o facto de o seu ciclo económico não estar alinhado com o ciclo económico dos EUA, tal como indicado pelo coeficiente de correlação de -0,54. Consequentemente, os esforços da Fed para influenciar as taxas de juro com o objetivo de afetar a atividade económica e a inflação podem, na prática, produzir o efeito oposto sobre a economia de Timor-Leste. A utilização do dólar dos EUA apresenta certas desvantagens, nomeadamente a ausência de política monetária como instrumento de estabilidade macroeconómica, a perda de receitas de senhoriação resultantes do monopólio de impressão de dinheiro e a incapacidade de recorrer a uma política cambial para atenuar os efeitos adversos de choques externos, como o recente aumento dos preços dos produtos alimentares. Esta limitação dificulta o ajustamento da taxa de câmbio real e o restabelecimento do equilíbrio externo sem induzir deflação interna (*FMI, 2022*).

Figura 24: Evolução da taxa de crescimento do PIB de Timor-Leste e taxa de alteração da base monetária dos EUA, 2002-2022

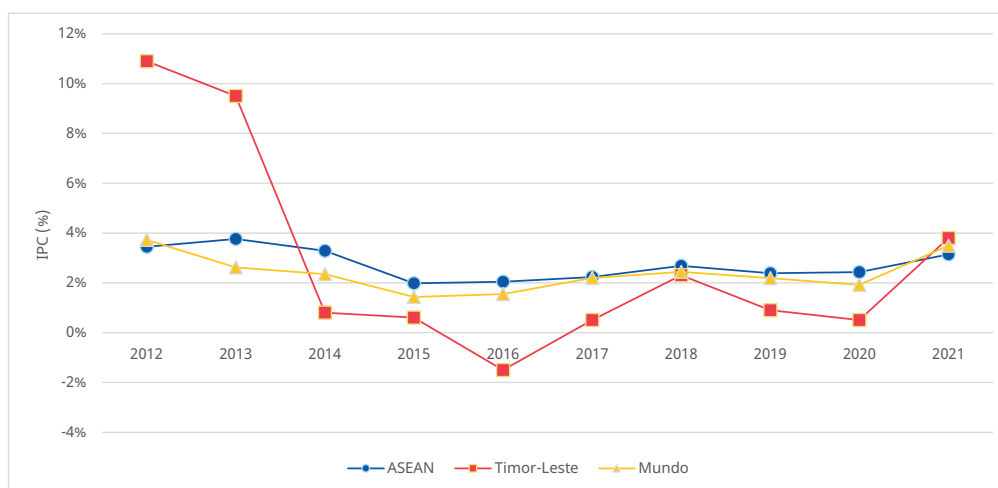


Fonte: Dados económicos da Reserva Federal dos EUA (FRED) e Databank do Banco Mundial

Existem muitos estudos que avaliam o limiar acima do qual a inflação tem um impacto negativo no crescimento económico (*Ortiz et al. 2017*). A maioria dos estudos fixou esse limiar entre 10 % e 15 %. A Figura 25 mostra que Timor-Leste se situou, durante a maior parte do tempo em análise, abaixo do limiar de 10 %, exceto em 2012 (10,9 %). Ocorreu uma deflação em 2016 (-1,5 %), mas durante a maior parte do período em análise, Timor-Leste registou uma inflação inferior à de outros países da ASEAN e do mundo, exceto em 2012 e 2013. Desde 2021, num contexto inflacionista crescente devido à subida dos preços do petróleo a nível mundial, a taxa de inflação de Timor-Leste subiu para 8,7 % em 2023, ultrapassando a inflação média da ASEAN (7,7 %) e do mundo (8,0 %).

Embora o limiar de 10 %-15 % sirva de orientação, é necessário ter em conta as condições específicas de cada país antes de adotar uma política monetária mais flexível às necessidades de desenvolvimento e ao crescimento económico. Em Timor-Leste, os salários e as prestações sociais, bem como outras fontes de rendimento, não estão indexados à inflação e, por conseguinte, mesmo os aumentos moderados dos preços podem causar estragos sociais se não forem seguidos de grandes aumentos dos níveis de emprego (*Ortiz et al., 2019*). Além disso, o Governo não pode adotar direta e eficazmente uma orientação monetária mais flexível na ausência de uma política monetária independente.

Figura 25: Evolução da inflação medida pela variação do Índice de Preços no Consumidor (IPC) em Timor-Leste, na ASEAN e no mundo, 2012-2021



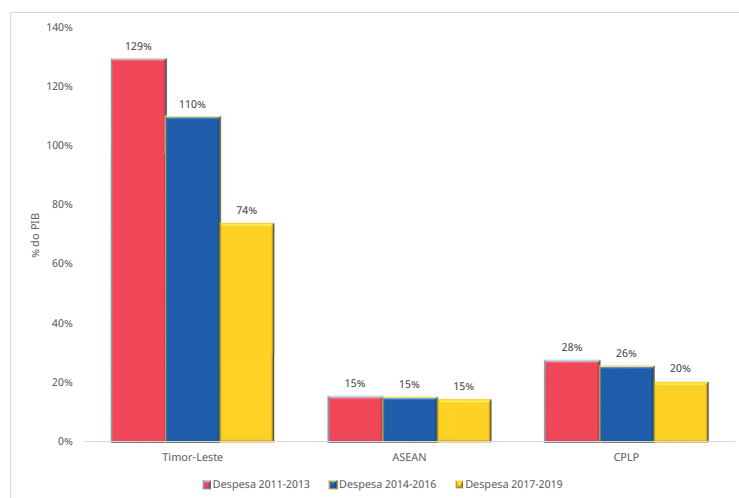
Fonte: Ministério das Finanças de Timor-Leste – Instituto Nacional de Estatística, DataBank do Banco Mundial e Perspetivas Económicas Mundiais do FMI.

As opções de Timor-Leste para desenvolver um quadro macroeconómico mais flexível são limitadas pela sua política orçamental. Uma política orçamental expansionista centrada em investimentos em infraestruturas e em capital humano, como os programas de proteção social e de emprego, pode ter efeitos positivos na redução da pobreza e no crescimento económico favorável à criação de emprego. No entanto, o impacto das políticas orçamentais expansionistas na economia e na vida das pessoas deve ser apoiado por uma boa governação e instituições fortes, que garantam a qualidade das despesas. Grandes défices orçamentais que não estejam orientados para reforçar a produtividade e estimular o crescimento económico podem colocar as finanças públicas sob pressão e comprometer a estabilidade macroeconómica futura e a disponibilidade de financiamento para as gerações futuras.

O nível da despesa pública em Timor-Leste foi muito elevado na última década (Figura 26), tendo atingido 100 % do PIB não petrolífero entre 2011 e 2016. Desde então, tem flutuado significativamente. A despesa pública diminuiu para uma média de 74 % do PIB não petrolífero entre 2017 e 2019, embora continue a ser muito elevada em comparação com os padrões internacionais. Os elevados níveis de despesa pública refletem fragilidades económicas estruturais, incluindo grandes saídas de capitais e uma elevada dependência das importações, que geram fugas e resultam num baixo multiplicador orçamental (FMI, 2022). O aumento das despesas foi permitido em larga medida por causa das receitas do petróleo, mas as comparações regionais indicam que alguns países conseguiram melhorar os rendimentos médios com níveis de despesa mais baixos. Os países da ASEAN gastaram 15 % do seu PIB em despesas públicas entre 2017 e 2019, ao passo que a despesa pública dos países da CPLP foi ligeiramente superior à dos países da ASEAN, situando-se em 20 % durante o mesmo período.

Embora os baixos retornos das despesas públicas no crescimento global revelem ineficiências, as despesas públicas não devem ser reduzidas drasticamente a curto prazo. Em vez disso, deve ser dada prioridade à análise da forma como os recursos orçamentais podem ser reafetados a programas de apoio ao crescimento do PIB, à acumulação de capital humano, à proteção social e à criação de emprego.

Figura 26: Despesa pública (% do PIB) em Timor-Leste, na ASEAN e na CPLP, 2011-2019



Fonte: DataBank do Banco Mundial, Ministério das Finanças de Timor-Leste e Estatísticas das Finanças Públicas do FMI

Nota: Não estão disponíveis dados para o Brunei nem para o Vietname (ASEAN), e estão apenas disponíveis dados parciais para Moçambique, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

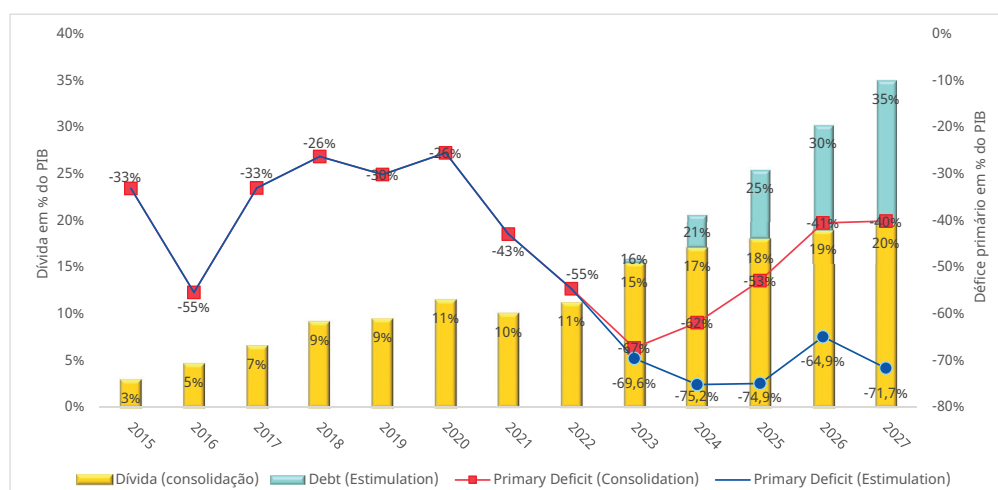
Os elevados níveis de despesa pública em Timor-Leste não resultaram numa dívida excessiva (Figura 27). Entre 2015 e 2021, a dívida aumentou de 2,9 % para 10 % do PIB, apesar de se terem registado grandes défices primários ao longo desse período (uma média de -35,2 % do PIB). O FMI prevê que os défices primários atinjam um pico de -67,4 % do PIB em 2023, após o que o FMI recomenda uma reforma progressiva de consolidação orçamental, a fim de reconduzir o défice primário para -40,1 % até 2027. Com isto, a dívida atingiria 19,6 % do PIB até 2027, o que é inferior ao limiar de 35 % recomendado pelo FMI como sendo compatível com a estabilidade macroeconómica e o crescimento sustentável. Tendo em conta o limiar recomendado pelo FMI, Timor-Leste tem margem para aumentar o seu défice primário para 69,6 % em 2023, 75,2 % em 2024, 74,9 % em 2025, 64,9 % em 2026 e 71,7 % em 2027.

Embora o aumento do défice primário possa ser visto como uma opção ao abrigo da estratégia e da margem da política macroeconómica do país, o seu financiamento deve provir de empréstimos de dívida adicional até que o custo marginal dos levantamentos do FP seja igual ao custo marginal do empréstimo. Só quando esse equilíbrio for alcançado é que o Governo poderá considerar a possibilidade de fazer levantamentos do FP para além do RSE.

Além disso, se os défices primários forem investidos em infraestruturas de elevado rendimento e em capital humano, isso resultaria numa menor ameaça à estabilidade macroeconómica e numa maior promoção do crescimento, numa melhoria do emprego e numa redução da pobreza, assegurando simultaneamente a sustentabilidade do sistema orçamental e o serviço da dívida. Por exemplo, o espaço orçamental adicional poderia aumentar o investimento na proteção social em 42,7 %, o investimento na saúde em 140,3 %, ou o investimento na educação em 93,8 %, isto considerando a dotação orçamental para 2023.

Além disso, uma política orçamental expansionista deve ser combinada com uma gestão mais ativa dos fluxos de capitais, a fim de reforçar a qualidade da despesa pública, aumentar o multiplicador orçamental de Timor-Leste e evitar fugas de capitais (*Ostry et al., 2011*). Se o Governo instituisse um imposto de 2 % sobre as remessas para o estrangeiro, a fim de desincentivar a repatriação de lucros e outras saídas de capitais, poderia cobrar uma receita adicional de 1,84 % do PIB. Além disso, poderia aumentar a capacidade do Banco Central para influenciar a concessão de crédito aos setores sociais e a capacidade do Governo para contrair empréstimos sem ser afetado pela pressão dos especuladores financeiros.

Figura 27: Dívida pública e défice primário em % do PIB em Timor-Leste, 2015-2027



Fonte: Perspetivas Económicas Mundiais do FMI (outubro de 2022), Fiscal Monitor do FMI (outubro de 2023) e cálculos dos autores.

Nota: Os valores a partir de 2023 baseiam-se em previsões.

2.8. Aumento da ajuda e das transferências

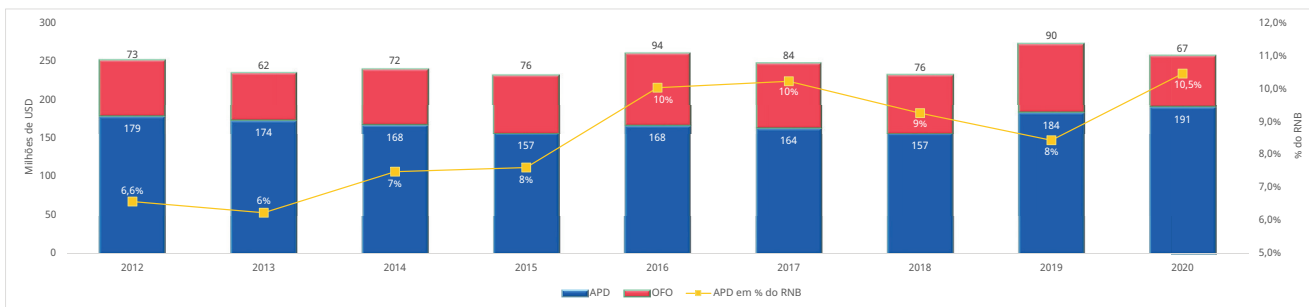
A ajuda financeira externa sob a forma de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) é uma fonte de financiamento importante para criar espaço orçamental, especialmente nos países menos desenvolvidos ou nos países de baixo rendimento. A APD, tradicionalmente um instrumento de apoio Norte-Sul, é cada vez mais complementada por transferências Sul-Sul, aumentando assim a variedade de fontes financeiras e de parcerias de cooperação para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento.

A diversidade de instrumentos APD tem vindo a aumentar ao longo do tempo, o que deixou para trás a ideia restrita de APD como subvenções Norte-Sul, passando a abranger as transferências Sul-Sul, os empréstimos em condições preferenciais, o alívio da dívida para iniciativas de combate à pobreza e a inclusão de programas de cooperação triangular. No entanto, a disponibilidade de financiamento tornou-se mais limitada e incerta no atual contexto global de consolidação orçamental e de emergência com que se deparam muitos países em todo o mundo.

A Figura 28 mostra a APD e outros fluxos oficiais (OFO) recebidos por Timor-Leste entre 2012 e 2020. O valor total de APD e OFO aumentou muito pouco, de 253 milhões de USD em 2012 para 258 milhões de USD em 2020, embora tenha registado um aumento significativo em percentagem do rendimento nacional bruto (RNB), de 6,6 % para 10,5 % no mesmo período. Este último facto pode ser parcialmente explicado pela diminuição do RNB que se seguiu à diminuição das receitas provenientes da exploração do petróleo e do gás. Os fluxos de ajuda são geralmente afetados pela volatilidade e falta de previsibilidade, mas em Timor-Leste a APD não registou grande volatilidade durante o período analisado (DP 11 milhões de USD, CV 6,4 %) em comparação com os OFO (DP 9,8 milhões de USD, CV 12,6

%) É importante salientar que os OFO representam cerca de 31 % do total de entradas. No que diz respeito à falta de previsibilidade, a UE autorizou 284,7 milhões de USD em ajuda entre 2011 e 2022, tendo disponibilizado 90 % desse valor.⁶² A incerteza relativamente aos fluxos de ajuda da UE levou o Governo a fazer o seu planeamento contando apenas com 170,9 milhões de USD, menos 33,1 % daquilo que foi efetivamente disponibilizado.⁶³

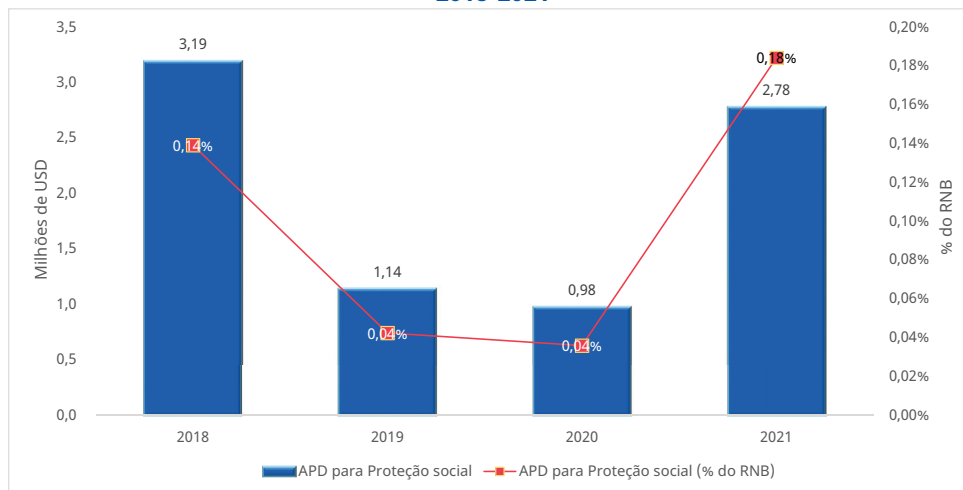
Figura 28: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) e outros fluxos oficiais (OFO) recebidos por Timor-Leste, 2012-2020



Fonte: DataBank do Banco Mundial; Estatísticas da OCDE 2023

O Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE mede a APD dedicada à proteção social através do código CRS 16010⁶⁴, confirmado como uma medida adequada para avaliar a APD orientada para a proteção social pelo Grupo de Trabalho Interagências das Nações Unidas (IATF) sobre o Financiamento dos Pisos de Proteção Social, liderado pela OIT (*Ortiz et al., 2019*). Em Timor-Leste, entre 2018 e 2021, a APD disponibilizada para a proteção social foi, em média, de 1,64 milhões de USD (ou seja, uma média de 0,1 % do RNB) (Figura 29). Isto representa uma média de 0,8 % da APD total para Timor-Leste⁶⁵ entre 2018 e 2021; o Governo, por sua vez, alocou em média 15,3 % do orçamento nacional total à proteção social⁶⁶ durante o mesmo período..

Figura 29: Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para a proteção social em Timor-Leste, 2018-2021



Fonte: DataBank do Banco Mundial 2023, disponível em <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GNP.PCAP.CD>; Estatísticas da OCDE 2023, disponível em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeId=3>

62 Portal de Transparência da Ajuda de Timor-Leste: <https://www.aidtransparency.gov.tl/portal/>

53 Idem

64 O código CRS 16010 do CAD da OCDE inclui APD para as seguintes áreas: legislação social e administração; reforço das capacidades institucionais e assessoria; segurança social e outros regimes sociais; programas especiais para idosos, órfãos, deficientes, crianças de rua; dimensões sociais de ajustamento estrutural; infraestruturas e serviços sociais não especificados, incluindo a proteção dos consumidores (fonte: CAD da OCDE)

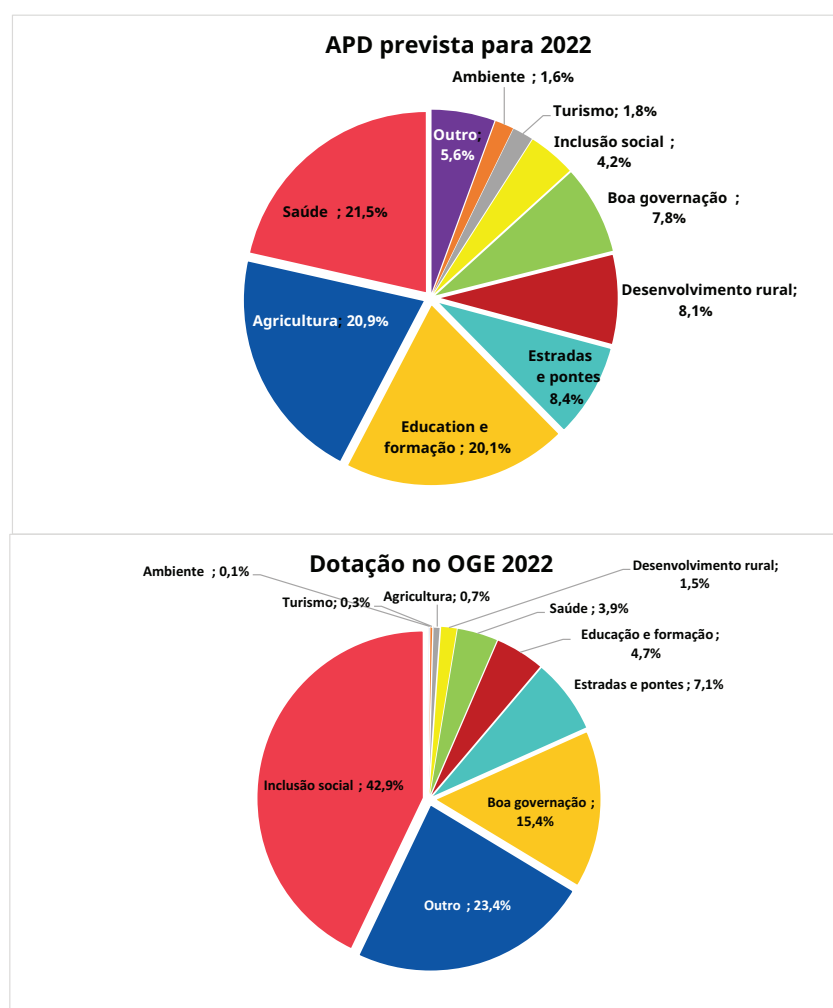
65 Estatísticas da OCDE: <https://stats.oecd.org/Index.aspx>

66 Cálculo baseado nos dados disponíveis utilizando a classificação COFOG

A Figura 30 mostra a distribuição da APD prevista e das dotações do Orçamento Geral do Estado (OGE) em 2022 por setores incluídos no Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). A proteção social está incluída na categoria de inclusão social, para a qual a dotação prevista era de 6,7 milhões de USD (ou seja, 4,2 % da APD total) em 2022. Três setores receberam 62,4 % do total das dotações previstas de APD: saúde (21,5 %), agricultura (20,9 %) e educação e formação (20,1 %). O setor mais amplo de capital social – saúde, educação e formação, inclusão social, ambiente, cultura e património – deveria receber 47 % da APD total (ou 75 milhões de USD). O desenvolvimento económico foi o segundo setor em termos de dotações previstas de APD em 2022, contabilizando 32 % do total, seguido do desenvolvimento de infraestruturas e do setor institucional, com 10 % cada; 1 % da APD destina-se a projetos não definidos no PED.

Comparando as dotações da APD para 2022 com as do OGE para 2022, verifica-se uma falta de alinhamento entre as prioridades dos doadores e as prioridades do país. No OGE 2022, a inclusão social foi a primeira prioridade do Governo, com 42,9 % do orçamento total, seguida das categorias boa governação (15,4 %) e estradas e pontes (7,1 %). Estes três subsetores absorveram 65,4 % do OGE. O subsetor da saúde foi a principal prioridade para os doadores, mas a quinta para o Governo, tendo recebido 3,9 % dos recursos orçamentais nacionais e 21,5 % da APD. A agricultura foi a segunda prioridade para os doadores, com 20,9 % da APD prevista, e a 19.ª para o Governo, com 0,7 % da dotação orçamental. Por último, a educação e a formação, que constituem a terceira prioridade para os doadores, foram a quarta prioridade do Governo, recebendo 20,1 % da APD, mas apenas 4,7 % do orçamento. Entre os setores do PED, o capital social foi também a primeira prioridade de financiamento do Governo, com 51,8 % do orçamento, mas o desenvolvimento económico foi o segundo maior beneficiário de APD, embora posicionado nos lugares mais baixos em termos de dotação orçamental, com apenas 7,7 %.

Figura 30: Distribuição das dotações previstas na APD e no OGE por setores do Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) de Timor-Leste 2011-2030, 2022

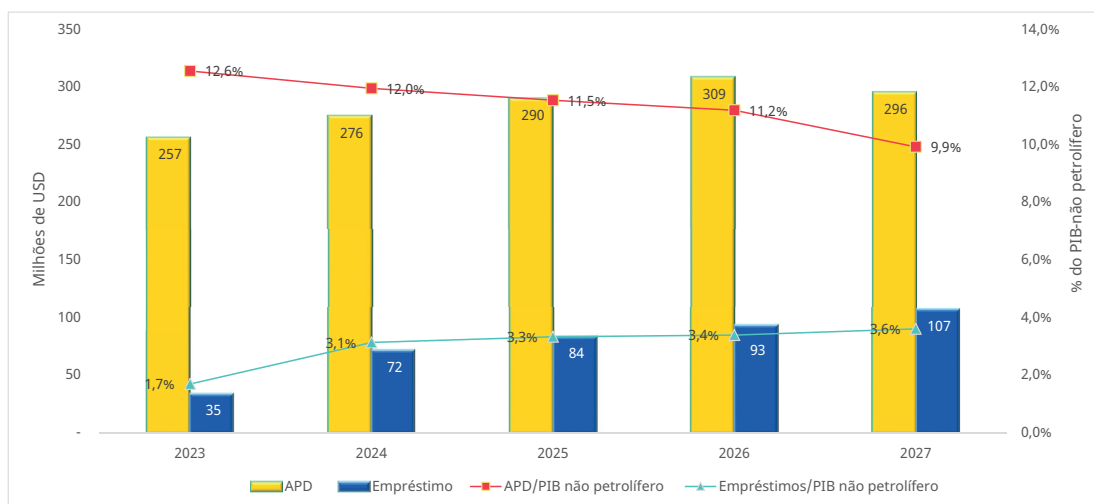


Fonte: Declaração pré-orçamental 2022 e Dalan Ba Futuro

De acordo com as estimativas do FMI sobre os futuros fluxos de APD, incluindo subvenções, empréstimos em condições preferenciais e alívio da dívida, as perspetivas para Timor-Leste são positivas. Prevê-se que os fluxos de APD aumentem de 257 milhões de USD em 2023 para 309 milhões de USD em 2026, seguindo-se um ligeiro decréscimo para 296 milhões de USD em 2027. Partindo do pressuposto do FMI de que os novos empréstimos teriam uma componente subsidiada de 40,5 % durante o mesmo período, e num cenário em que Timor-Leste atingiria um rácio dívida/PIB de 35 % até 2027, os empréstimos desembolsados aumentariam progressivamente de 35 milhões de USD para 107 milhões de USD durante o mesmo período. À medida que a economia timorense evolui, os fluxos de APD tenderão a diminuir em percentagem do PIB não petrolífero, de 12,6 % para 9,9 %, ao passo que os empréstimos tenderão a aumentar de 1,7 % para 3,6 % entre 2023 e 2027 (Figura 31).

Neste contexto, é importante para Timor-Leste que a APD possa ser previsível, menos discricionária e menos volátil e exigir que os doadores adotem compromissos a mais longo prazo e se adaptem à ajuda programada do país. Ao mesmo tempo, o Governo de Timor-Leste teria de envidar esforços para aumentar a transparência na gestão da ajuda, reforçar a boa governação e criar capacidades institucionais com mão-de-obra qualificada em todos os setores.

Figura 31: Fluxos de APD e empréstimos recebidos por Timor-Leste, 2023-2027



Fonte: Artigo IV do FMI 2022 e Perspetivas Económicas Mundiais do FMI (outubro de 2022)

Por último, é importante salientar que Timor-Leste pode explorar modalidades não tradicionais de APD como estratégia para aumentar o seu espaço orçamental. As transferências Sul-Sul estavam a aumentar antes da pandemia de COVID-19, até ao ponto de representarem 8,4 % do total da cooperação mundial para o desenvolvimento (OCDE, 2014c). O Brasil e Angola, com os quais Timor-Leste tem algumas ligações, são potenciais parceiros com os quais Timor-Leste poderia reforçar a cooperação, explorar oportunidades de subsídios, linhas de crédito e assistência técnica adicional. Além disso, na qualidade de observador da ASEAN, Timor-Leste pode discutir novas modalidades de financiamento e de cooperação para o seu futuro estatuto de membro, bem como a colaboração com países como a Tailândia, o Vietname e as Filipinas. Estes países contam-se entre os dez parceiros mais ativos em regimes de cooperação triangular, uma modalidade de cooperação para o desenvolvimento não tradicional que envolve programas e projetos de doadores do Norte que são implementados por países do sul. Portugal e as Nações Unidas também participam ativamente na cooperação triangular e têm sido tradicionalmente parceiros com os quais Timor-Leste poderia reforçar a cooperação. A cooperação triangular pode ser especialmente atrativa para o desenvolvimento de capacidades nos setores da proteção social, da saúde e da educação. Por exemplo, Timor-Leste beneficia atualmente do projeto ACTION/Portugal para reforçar os seus sistemas de proteção social. O projeto é triangular enquanto atividade Sul-Sul entre os países da CPLP e Timor-Leste, sendo financiado pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social português e implementado pela OIT Timor-Leste.⁶⁷

67 Para mais informações sobre a cooperação triangular e as boas práticas, consulte <https://www.ilo.org/pardev/south-south/lang-en/index.htm>

3. Diálogo social sobre opções de espaço orçamental



As secções anteriores demonstraram que existe capacidade para gerar receitas nacionais e financiar o desenvolvimento socioeconómico em Timor-Leste. Todas as opções anteriormente apresentadas devem ser cuidadosamente analisadas, incluindo a avaliação de eventuais riscos e soluções de compromisso para cada opção, de forma participativa e aberta com todas as partes interessadas envolvidas, a fim de garantir a transparência e a apropriação nacional.

O diálogo social nacional, com o Governo, os empregadores e os trabalhadores, bem como com a sociedade civil, as agências das Nações Unidas entre outros, é fundamental para garantir a vontade política de analisar as melhores opções de espaço orçamental em termos de políticas públicas de proteção social e de emprego. As políticas públicas devem estar de acordo com o diálogo social nacional, uma vez que estas políticas têm um impacto significativo na vida das pessoas e das famílias.

A OIT tem uma definição abrangente de diálogo social que reflete as práticas e experiências de diferentes países, que inclui “todos os tipos de negociação, consulta ou simples intercâmbio de informações no seio de, ou entre, representantes dos governos, dos empregadores e dos trabalhadores sobre questões de interesse comum relacionadas com a política económica e social”.⁶⁸ O diálogo nacional pode ser um processo tripartido com o Governo enquanto parceiro oficial do diálogo ou pode ser um processo bipartido entre trabalhadores e organizações patronais, em que o Governo pode estar envolvido ou não. Independentemente da abordagem, o diálogo social visa alcançar um consenso de forma democrática entre as principais partes interessadas, revelando-se um instrumento eficaz para a resolução dos desafios coletivos e a obtenção de resultados em matéria de desenvolvimento.

A OIT e as agências das Nações Unidas que participam na iniciativa “ONU, uma agenda comum” (One-UN) desenvolveram uma metodologia, o diálogo nacional baseado na avaliação (DNBA), para permitir o diálogo nacional sobre políticas de proteção social baseado num debate multipartido que envolva todas as partes interessadas em matéria de proteção social no contexto nacional (*OIT, 2017a*). A metodologia DNBA articula-se com o mandato da Recomendação N.º 202 sobre os pisos de proteção social e a meta 1.3 dos ODS, e tem sido utilizada em muitos países.

Em Timor-Leste, entre 2016 e 2018, várias instituições, incluindo agências governamentais, parceiros sociais e agências das Nações Unidas, trabalharam em conjunto através da metodologia DNBA participativa. A iniciativa foi liderada pelo MSS com assistência técnica da ONU através do projeto ACTION/Portugal da OIT, e consistiu num processo participativo para analisar o contexto da proteção social e de apoio ao desenvolvimento da primeira ENPS de Timor-Leste. Foi utilizada para identificar lacunas de políticas e questões operacionais, elaborar recomendações para alargar o limite mínimo da proteção social a todos os cidadãos e estimar o custo das reformas propostas.

O processo de DNBA seguiu uma metodologia em cinco etapas, baseada em grupos de trabalho, que incluíram Grupos Técnicos Especializados (GTE), um Comité de Redação de Documentos, um Grupo de Consulta Alargado e um Comité de Decisão. O DNBA incluiu mais de 50 reuniões bilaterais para recolher informações e trocar conhecimentos, 20 reuniões dos GTE e três seminários para todos os intervenientes no processo. O seminário final realizou-se em 22 de março de 2018.

68 Diálogo social da OIT, disponível em <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>%20a#:~:text=What%20is%20Social%20Dialogue,to%20economic%20and%20social%20policy.

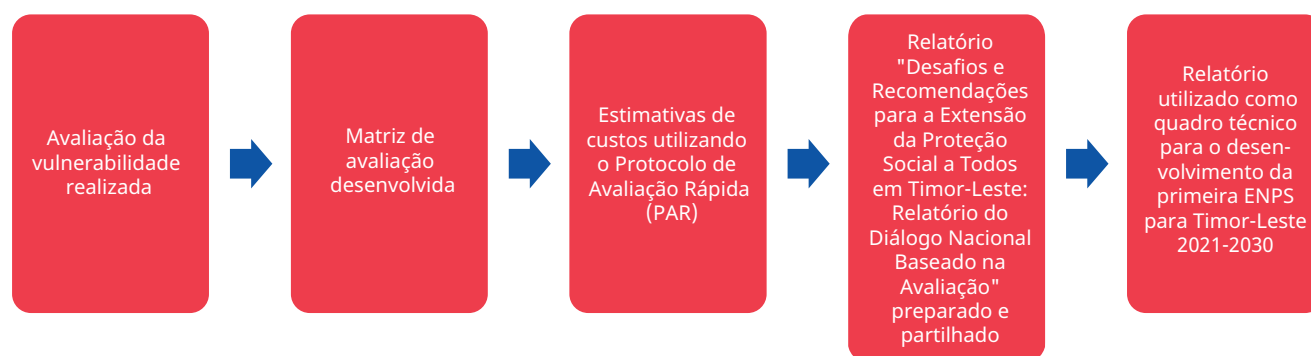
A Figura 32 apresenta um resumo da metodologia DNBA utilizada em Timor-Leste. O processo teve início com uma avaliação da vulnerabilidade, que analisou os dados nacionais sobre pobreza e vulnerabilidade e elaborou um diagnóstico da situação do país em relação à proteção social.

Na segunda fase, foi desenvolvida uma matriz de avaliação baseada nas quatro garantias dos pisos de proteção social (PPS), que analisou o atual sistema de proteção social e identificou lacunas em termos de planeamento de políticas, problemas ao nível da execução dos programas e apresentou recomendações com vista a fazer progressos na proteção social do país. No total, foram identificados e analisados 24 programas de seis instituições governamentais do sistema nacional de proteção social.

A terceira etapa estimou os custos das recomendações utilizando o Protocolo de Avaliação Rápida (PAR), um instrumento desenvolvido pela OIT para estimar os custos relativos à provisão das prestações de proteção social, projetando-os ao longo de um período de 15 anos. No total, foram feitas estimativas de custos de 64 reformas com um exercício de microsimulação adicional para estimar os potenciais impactos de redução da pobreza de cada recomendação. Estas estimativas de custo são úteis para apoiar as discussões sobre o orçamento do Estado e sobre a disponibilidade de espaço orçamental, bem como para ajudar a priorizar opções políticas e recomendações em matéria de proteção social.

Os resultados destas etapas foram depois organizados e estruturados num relatório, que foi partilhado com os intervenientes. O relatório, "Desafios e Recomendações para a Extensão da Proteção Social a Todos em Timor-Leste: Relatório do Diálogo Nacional Baseado na Avaliação", foi publicado em 2018 (ONU, OIT e MSS, 2018).⁶⁹ O relatório serviu de fonte de informação e forneceu o enquadramento técnico para o desenvolvimento da primeira Estratégia Nacional para a Proteção Social (ENPS) para Timor-Leste 2021-2030, aprovada em 2021.

Figura 32: Processo de Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA) em Timor-Leste, 2016-2018



A implementação, a monitorização e a avaliação efetiva da ENPS 2021-2030 pressupõe um compromisso firme por parte do MSS, de outras instituições governamentais com responsabilidade na proteção social e de todos os parceiros de implementação. Este compromisso exige igualmente mecanismos eficazes de cooperação, diálogo nacional, coordenação e participação a todos os níveis e em todas as fases do processo.

A ENPS prevê a criação de um Conselho Nacional de Proteção Social (CNPS), que será o órgão responsável por deliberar no plano político e estratégico, e a criação de um Secretariado Executivo de Proteção Social (SEPS), que será responsável pelos aspetos operacionais e técnicos da Estratégia. O Secretariado Executivo (SE) irá liderar o desenvolvimento de planos de implementação anual, incluindo a calendarização, a coordenação das diferentes atividades, a mobilização de recursos, o acompanhamento das ações implementadas e a avaliação regular dos resultados. Além disso, é importante que os parceiros de desenvolvimento, a sociedade civil e os parceiros sociais estejam representados em ambas as estruturas, a fim de contribuir para a transparência, a responsabilização e a eficácia na resposta aos desafios coletivos, facilitando simultaneamente uma interação construtiva que possa conduzir a um consenso social e a um compromisso entre as partes interessadas.

No seguimento da avaliação financeira realizada durante o processo de DNBA, a estimativa dos custos das reformas políticas aprovadas no âmbito da ENPS 2021-2030 foi atualizada pela OIT em 2023 e será incluída no próximo Plano Anual de Implementação da ENPS 2024-2025. Este exercício de estimativa dos custos pode constituir uma boa base para

70 Disponível em https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/publications/WCMS_638103/lang-en/index.htm

o diálogo nacional entre os decisores políticos de Timor-Leste sobre a viabilidade económica das políticas de proteção social. Isto pode também apoiar os debates sobre o espaço orçamental, informar o Governo sobre a necessidade de reafetações orçamentais e ajudar a definir as prioridades das opções políticas em matéria de proteção social.

A fim de reforçar a capacidade neste domínio, a OIT realizou dois dias de seminários participativos sobre “Atualização das Estimativas de Custo da ENPS 2021-2030 através do PAR da OIT” em 22 e 23 de agosto de 2023. O seminário de formação destinava-se a reforçar a capacidade técnica dos participantes na compreensão, aplicação e análise do PAR, com destaque para a atualização das estimativas e projeções de custos, e os vários beneficiários das alterações introduzidas desde a aprovação da ENPS em Timor-Leste. Esta formação foi ministrada a 13 participantes do MSSI, do INSS, do Ministério da Educação, Juventude e Desporto (MEJD), do Ministério da Saúde (MS) e do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Estruturas e processos de diálogo social bem-sucedidos têm um grande potencial para encontrar soluções para os desafios de desenvolvimento económico e social, bem como para promover a boa governação, a paz e a estabilidade. Para que o diálogo social prossiga, são necessárias as seguintes condições:⁷⁰

- ▶ Organizações fortes e independentes de trabalhadores e empregadores, com capacidade técnica e acesso a informações relevantes para participar no diálogo social;
- ▶ Vontade política e compromisso de todas as partes de estabelecer o diálogo social;
- ▶ Respeito pelos direitos fundamentais de liberdade associativa e negociação coletiva; e
- ▶ Apoio institucional adequado.

Por conseguinte, o Governo de Timor-Leste tem de reforçar o ambiente propício, prestar apoio administrativo e criar instituições independentes fortes. O papel dos parceiros sociais, da sociedade civil, do meio académico, das agências das Nações Unidas e de outras organizações nacionais interessadas é fundamental para formar, desenvolver capacidades e sensibilizar para questões de interesse comum, apoiar um diálogo nacional informado e preparar todas as partes para a negociação coletiva. A participação de todas as partes interessadas através do diálogo nacional em Timor-Leste pode contribuir para a celebração de acordos sobre estratégias nacionais de desenvolvimento e respetivas fontes de financiamento..

70 Diálogo social da OIT, disponível em : <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang--en/index.htm>

4. Resumo e conclusões



O presente documento demonstra que existe capacidade nacional para expandir o financiamento da proteção social, alcançar os ODS para um desenvolvimento humano sustentável e para a realização dos direitos humanos de todos os cidadãos de Timor-Leste.

- ▶ **Encontrar opções de espaço orçamental está em consonância com as posições políticas e os debates mais recentes realizados pela ONU e pelas IFI.** Nas várias secções do presente documento, foram analisadas em detalhe oito alternativas de financiamento para a proteção social, nomeadamente: (i) a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, (ii) o aumento das receitas fiscais, (iii) a eliminação dos fluxos financeiros ilícitos, (iv) a redefinição de prioridades em matéria de despesa pública, (v) o aproveitamento das reservas fiscais e cambiais, (vi) a gestão da dívida: contração de empréstimos ou reestruturação da dívida, (vii) a adoção de um quadro macroeconómico mais flexível e (viii) o aumento das ajudas e transferências.
- ▶ **A Tabela 20 apresenta uma síntese das principais opções de financiamento e dos seus efeitos orçamentais, mostrando a grande variedade de opções que existe em termos de receitas.** Esta síntese fornece ao Governo de Timor-Leste uma lista pertinente de recursos possíveis para financiar a proteção social e realizar os direitos humanos. Ao explorar e analisar cuidadosamente cada uma das opções, em diálogo com os parceiros sociais nacionais e as partes interessadas, o Governo pode mobilizar recursos significativos para o investimento público na proteção social e conseguir alcançar um círculo virtuoso de crescimento sustentado, que irá gerar recursos adicionais e contínuos.
- ▶ **O aumento da cobrança de contribuições para a segurança social é a forma mais fiável de financiar a cobertura da segurança social e a proteção social.** As informações relativas às contribuições indicam que apenas 28 % do total das despesas com a proteção social foram cobertas pelas contribuições para a segurança social em 2023. Este nível baixo mostra que existe margem para alargar a cobertura da segurança social e aumentar a cobrança das contribuições, em articulação com políticas de formalização da economia altamente informal. Alargar a cobertura efetiva do sistema de segurança social a todos os trabalhadores empregados, ou seja, às 234.300 pessoas que têm um emprego remunerado ou exercem atividades orientadas para o mercado enquanto trabalhadores por conta própria, aumentaria as receitas correntes de 1,9 % para 2,9 % do PIB não petrolífero. Um aumento da taxa de segurança social de 10 % para 15 % poderia também ser considerado uma importante medida de sustentabilidade a longo prazo, que aumentaria as receitas de 1,9 % para 3,1 % do PIB não petrolífero. A combinação destas duas medidas aumentaria as receitas para 4,3 % do PIB não petrolífero. Seria necessária uma atualização do estudo atuarial existente com os dados demográficos, laborais e económicos mais recentes para produzir projeções fiáveis a médio e longo prazo.
- ▶ **No que diz respeito às receitas fiscais, Timor-Leste tem uma boa oportunidade para mudar o atual modelo de receitas e concentrar-se em novos impostos potenciais.** Timor-Leste tem um baixo rácio impostos/PIB (7,3 % em 2020), que foi essencialmente compensado pelo elevado rácio receitas não fiscais/PIB de 116,1 % ao longo da última década. A economia do timorense foi alimentada por um grande afluxo de receitas provenientes da indústria extrativa de petróleo e pelos direitos de produção (royalties) que o Estado acumulou com isso. Perante a futura diminuição deste tipo de receitas, Timor-Leste deverá explorar opções como a menor dependência de impostos sobre o consumo, que tendem a ser regressivos (p. ex., o IVA), e expandir outros tipos de tributação sobre os lucros das empresas, as atividades financeiras, o rendimento pessoal, o património, o turismo, o comércio, etc., sem prejudicar os investimentos geradores

de emprego. Este tipo de impostos pode gerar receitas que podem variar entre 0,04 % do PIB não petrolífero (p. ex., IAF) e 2,6 % do PIB não petrolífero (p. ex. IRC), tal como indicado na Tabela 20 abaixo. Por exemplo, a implementação de impostos especiais de consumo sobre os artigos de luxo, como os veículos e os produtos nocivos (açúcar, álcool, tabaco), é geralmente utilizada para desencorajar ou reduzir os padrões de consumo que colocam riscos para a saúde e outros riscos adversos. Estima-se que possam ser obtidas receitas de 2,2 % do PIB não petrolífero a partir desta fonte alternativa de financiamento em Timor-Leste. É importante combinar a reforma dos diferentes tipos de impostos com o reforço da eficiência dos métodos de cobrança e do cumprimento geral. Este aspeto é particularmente importante, tendo em conta que as receitas fiscais são geralmente a principal fonte de financiamento dos programas sociais não contributivos destinados às pessoas que não podem contribuir para o Sistema de Segurança Social Contributivo, nomeadamente as mais pobres e vulneráveis.

- ▶ **Em termos de despesa pública, Timor-Leste pode considerar a possibilidade de redefinir as prioridades das despesas públicas de áreas com investimentos de alto custo e baixo impacto para áreas com maior impacto socioeconómico, que beneficiem as pessoas mais vulneráveis e mais pobres.** Por exemplo, a redução das despesas relacionadas com os serviços públicos gerais e os assuntos económicos, bem como a Defesa, a Ordem pública e segurança, e o seu alinhamento com as referências a nível regional podem libertar recursos consideráveis para financiar a proteção social. Estima-se que a adoção dos valores de referência da ASEAN ou da CPLP para as despesas nestes dois domínios possa libertar quantias significativas do orçamento, 16,6 % do PIB não petrolífero ou 25,5 % do PIB não petrolífero, respetivamente.
- ▶ **É importante a eliminação ou recuperação de parte dos fluxos financeiros ilícitos que escapam todos os anos à tributação.** Estima-se que os FFI anuais correspondam a 30 % da APD recebida por Timor-Leste. Os decisores políticos devem ser mais rigorosos no que diz respeito ao cumprimento das regras por parte dos cidadãos e das empresas, para que as atividades ilegais possam ser impedidas pelo Governo e que possam ser acumuladas e canalizadas mais receitas para o desenvolvimento social e económico do país. Estima-se que possam ser obtidas receitas entre 0,24 % e 0,30 % do PIB não petrolífero através da recuperação de 5 % a 30 % dos fluxos financeiros ilícitos.
- ▶ **Em termos de reservas cambiais, o Banco Central de Timor-Leste parece deter reservas cambiais excedentárias que poderiam ser utilizadas para aumentar o financiamento da proteção social.** Considerando os critérios de gestão macrofinanceira mais prudentes que preconizam a manutenção de reservas entre 5 % e 10 % da oferta monetária M2, Timor-Leste tem mantido reservas equivalentes a uma média de 64,1 % nos últimos cinco anos. Isto significa que existe potencial para obter financiamento até 29,3 % do PIB não petrolífero sem prejudicar a estabilidade macroeconómica. É necessária prudência antes de decidir qual a proporção de reservas cambiais que deve ser utilizada para aumentar as receitas, uma vez que, contrariamente a outras opções de financiamento, as reservas cambiais constituem uma fonte de financiamento pontual.
- ▶ **No que diz respeito à dívida, ainda existe margem para o Governo de Timor-Leste rever as estratégias para aumentar os pagamentos através da reestruturação da dívida.** O serviço da dívida total de Timor-Leste situou-se em 0,41 % do PIB não petrolífero em 2021, ou seja, abaixo das estimativas regionais da ASEAN e da CPLP de 24 % e 14 %, respetivamente. O risco de sobre-endividamento de Timor-Leste foi avaliado pelo FMI como “moderado”, com uma margem limitada para fazer face a choques, incluindo catástrofes naturais, por ter poucas exportações e bases de receitas muito reduzidas, tendo assim uma exposição muito elevada ao risco de pagamento do serviço da dívida, em especial sem os ativos do FP. No entanto, estima-se que o valor atual da dívida não exceda, até 2036, mais de 25 % do valor projetado do FP, ou perto de 44 %, num cenário mais extremo (ou seja, choque no saldo primário). O rácio dívida/PIB foi de 11,2 % em 2011, prevendo-se que atinja 19,6 % em 2027. Estima-se que os limiares da sustentabilidade da dívida estabelecidos pelo FMI para Timor-Leste de 35 % para o valor atual do rácio dívida pública/PIB possam gerar receitas equivalentes a 5,6 % do PIB não petrolífero. Se esse limiar for reduzido para 19,6 %, de acordo com as previsões do FMI para 2027, as receitas adicionais diminuiriam para cerca de 2,1 % do PIB não petrolífero.
- ▶ **A ajuda financeira externa sob a forma de APD é uma importante fonte de financiamento para gerar espaço orçamental, embora se tenha tornado mais limitada no âmbito da consolidação orçamental global.** A APD e os OFO recebidos por Timor-Leste representaram 10,5 % do RNB em 2020. À medida que a economia timorense evolui, estima-se que os fluxos de APD em percentagem do PIB não petrolífero diminuam de 12,6 % em 2023 para 9,9 % em 2027, de acordo com as estimativas do FMI. Para Timor-Leste, é importante que os doadores possam adaptar a sua ajuda ao desenvolvimento aos compromissos a longo prazo em matéria de desenvolvimento estabelecidos a nível nacional e que a APD possa ser mais previsível e menos discricionária. Além disso, é importante combinar a APD tradicional com

formas não tradicionais, incluindo subvenções, empréstimos em condições favoráveis e assistência técnica, e reforçar as modalidades de cooperação com a ASEAN e os membros da CPLP. A cooperação triangular pode ser especialmente atrativa para prestar assistência técnica e reforçar as capacidades em matéria de proteção social.

As alternativas de financiamento apresentadas exigem um debate participativo e aberto com todos os intervenientes, a fim de assegurar uma boa compreensão de cada opção, os seus potenciais riscos e os compromissos associados, bem como de garantir a transparência e a apropriação nacional das medidas a adotar. O diálogo social nacional com o Governo, os empregadores e os trabalhadores, bem como com a sociedade civil e as agências das Nações Unidas, entre outros, é o mecanismo de negociação inclusivo mais eficaz para influenciar ou moldar o processo de tomada de decisões e é fundamental para avançar constantemente no sentido da adoção das melhores soluções para o financiamento sustentável da proteção social.

Tabela 20: Opções para financiar a proteção social e impacto estimado nas receitas em % do PIB não petrolífero em Timor-Leste, 2023

Opções de financiamento	Medidas	Impacto na receita (% do PIB não petrolífero)	
		Atual	Reforma
Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas			
	Cobertura total das pessoas empregadas (234.300 pessoas em empregos remunerados ou em atividades orientadas para o mercado enquanto trabalhadores por conta própria)	1.9	2.9
	Aumento da taxa de CSS de 10 % para 15 %	1.9	3.1
	Combinação da cobertura total das pessoas empregadas com o aumento da taxa de CSS para 15 %	1.9	4.3
Aumento das receitas fiscais			
<i>Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)</i>	Introdução de cinco escalões progressivos de imposto sobre o rendimento (0 % entre 0 USD e 115 USD; 1,0 % entre 115,01 e 500 USD; 5 % entre 500,01 e 1.500 USD; 10 % entre 1.500,01 USD e 5.000 USD; 15 % a partir de 5.000,01 USD)	1	1.8
<i>Imposto sobre as empresas (IRC)</i>	Aumento do imposto sobre as empresas de 10 % para 15 %	1.2	2.6
<i>Imposto sobre as transações financeiras (ITF)</i>	Introdução de um imposto sobre as transações financeiras entre 0,5 % e 2,0 %	0	0.5 – 1.8
<i>Imposto sobre as atividades financeiras (IAF)</i>	Introdução de um imposto sobre as atividades financeiras, a incidir sobre os lucros e remunerações do setor bancário, entre 2,0 % e 4,0 %	0	0.04 -0.08

Opções de financiamento	Medidas	Impacto na receita (% do PIB não petrolífero)	
		Atual	Reforma
<i>Imposto sobre a propriedade</i>	Introdução de um imposto sobre a propriedade/ imposto de circulação sobre veículos ligeiros (15 USD/ano) e pesados (25 USD/ano)	0	0.06
	Introdução de um imposto predial progressivo, entre 13,1 USD/ha e 196,5 USD/ha, consoante a dimensão da propriedade	0	0.8
	Introdução de um imposto sobre imóveis para habitação entre 1,0 USD/m ² e 15 USD/m ² para os imóveis urbanos, consoante a área total em metros quadrados. As propriedades rurais com área inferior a 155 m ² seriam tributadas sobre metade do montante fixo dos imóveis urbanos	0	1.4
	Introdução de um imposto sobre a alienação de propriedade de 5 % sobre o valor final da transação	0	0.1
<i>Imposto sobre o consumo, IVA</i>	Substituição dos impostos sobre os serviços e sobre as vendas pelo imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	1.1	3
<i>Impostos especiais de consumo e impostos sobre o comércio</i>	Introdução de um imposto especial de consumo sobre artigos de luxo e produtos nocivos (veículos, açúcar, álcool, tabaco)	0	2.2
	Implementação de direitos de importação	0	1.2
<i>Impostos inovadores</i>	Introdução de um imposto fixo sobre bilhetes de avião e de barco para visitantes (não residentes) de 20 USD	0	0.1
	Introdução de um imposto de solidariedade de 20 USD cobrado aos passageiros que chegam ao país	0	0.1
	Introdução de um imposto fixo diário de 2,5 USD por noite em hotéis	0	0.1
Redefinição das prioridades em matéria de despesas públicas			
	Adoção do modelo da ASEAN como referência para a despesa: 29,9 % para os serviços públicos gerais e 17,3 % para os assuntos económicos	0	16.6
	Adoção do modelo da CPLP como referência para a despesa de 33,9 % para os serviços públicos gerais e 4,9 % para os assuntos económicos	0	25.5
	Redução das despesas de Defesa e Ordem pública e segurança para os níveis de 2019	0	5.3

Opções de financiamento	Medidas	Impacto na receita (% do PIB não petrolífero)	
		Atual	Reforma
Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos			
	Recuperação de 5 % a 30 % dos fluxos financeiros ilícitos	0	0.24 - 0.30
Utilização de reservas fiscais e cambiais			
	Utilização de um valor de referência de 5 % a 10 % das reservas fiscais e cambiais, sob critérios de gestão macrofinanceira prudentes	0	29.3
Reestruturação da dívida			
	Adoção do rácio dívida/PIB de 19,6 %, de acordo com as previsões do FMI para 2027	0	2.1
	Adoção do rácio dívida/PIB de 35 %, de acordo com o limiar recomendado pelo FMI para a sustentabilidade da dívida	0	5.6
Aumento da ajuda e das transferências			
	Pressionar a favor do aumento da ajuda e das transferências, tendo em conta a diminuição prevista	12.6 (2023)	9.9 percent of GNI (2027)

Referências

- Akyüz, Y. (2014), Internationalization of finance and changing vulnerabilities in emerging and developing economies, UNCTAD Discussion Paper No. 217, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- Andrews, K.; Bosch, L.; Teixeira, J.; Meidina, I.; Nagpal, S. (2023), Seizing Opportunities of a Lifetime: The Timor-Leste Human Capital Review, Washington, DC: World Bank.
- Ayhan Kose, M.; Ohnsorge, F.; and Sugawara, N. (2018), Fiscal Space: Concept, Measurement, and Policy Implications, Research & Policy Briefs No. 19, November 2018, Washington, D.C.: World Bank.
- Benedek, D.; Benítez, J. C.; and Vellutini, C. (2022), Progress of the Personal Income Tax in Emerging and Developing Countries, Working Paper, Washington D.C.: IMF.
- BCTL (2022), Revitalizing the National Economy through Innovations and Synergies. 2021 Annual Report, Dili: BCTL.
- Blyth, M. (2013), Austerity: The history of a dangerous idea, New York: Oxford University Press.
- Calligaro, F. and Cetrangolo, O. (2023), Financing Universal Social Protection: The Relevance and Labour Market Impacts of Social Security Contributions, WIEGO Working Paper No. 47. WIEGO and ILO.
- Capaldo, J.; Izurieta, A. (2013), "The imprudence of labor market flexibilization in a fiscally austere world", in International Labour Review, Vol. 152, No. 1, pp. 1-26. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1564-913X.2013.00166.x>.
- Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P. (2004), Financing social protection Quantitative Methods in Social Protection Series Geneva, International Labour Office/International Social Security Association, 2004 Social security financing, method of financing, social expenditure, social protection, developed country, developing country. 02.13.1
- De la Pena, I. (2014), A primer on social impact bonds, Santiago de Chile: United Nations Economic Commission for Latin America.
- DGE-MF (2014), Poverty in Timor-Leste in Figures, Dili: Ministry of Finance, World Bank.
- DGE-MF (2019), Timor-Leste in Figures, Dili: Ministry of Finance.
- Domar, E. (1944), "The 'Burden of the Debt' and the National Income", in American Economic Review, Vol. 34, No. 4, pp. 798-827. DOI: <https://www.jstor.org/stable/1807397>.
- ECB (2012), Monthly Bulletin June 2012, European Central Bank. DOI: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201206en.pdf>
- GFI (2021), Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009 – 2018, Global Financial Integrity. DOI: <https://34n8bd.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/12/IFFs-Report-2021.pdf?time=1701298646>.
- Greenspan, A. (1999), Remarks by Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System before The World Bank Conference on Recent Trends in Reserve Management, Washington, D.C., 29 April.
- Gustafsson-Wright, E.; Gardiner, S.; Putcha, V. (2015), The potential and limitations of impact bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide, Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Heller, P. (2005), Back to Basics -- Fiscal Space: What It Is and How to Get It, June 2005, Finance and Development, Volume 42, Number 2, Washington D.C.: IMF. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm>.
- Heller, P. (2005), Understanding fiscal space, IMF Policy Discussion Paper No. PDP/05/4, Washington D.C., IMF.
- Hitomi K.; Alemayehu A. A.; Gayatri K.; Manex B. Y. (2022), Gender norms, landholdership, and rural land use fee and agricultural income tax in Ethiopia, Land Use Policy, V.121, 106305, ISSN 0264-8377, <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106305>.
- ILO (2023), ILO Monitor on the world of work. Eleventh edition A global employment divide: low-income countries will be left further behind without action on jobs and social protection, ILO: Geneva.
- ILO (2001), Social security: A new consensus, ILO: Geneva.
- ILO (2010), World Social Protection Report 2010/2011: Providing coverage in times of crisis and beyond, Geneva: ILO.
- ILO (2011), The impact of taxes and transfers on inequality, TRAVAIL Policy Brief No. 4, Geneva: ILO.

- ILO (2014), World Social Protection Report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice, Geneva: ILO.
- ILO (2017), World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Geneva: ILO.
- ILO (2017a), Social protection assessment-based national dialogue: A global guide, Geneva: ILO.
- ILO (2021), World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future International Labour Office – Geneva: ILO.
- UN, ILO and MSS (2018), Challenges and ways forward to extend social protection for all in Timor-Leste: Assessment based national dialogue report, Dili: United Nations/ International Labour Organization/ Ministry of Social Solidarity of Timor-Leste
- ILO and UNICEF (2023), More than a billion reasons: The urgent need to build universal social protection for children, Second ILO–UNICEF Joint Report on Social Protection for Children, Geneva and New York: ILO and UNICEF.
- ILO, OECD, and World Bank (2021), Financing social protection through the COVID-19 pandemic and beyond, Report to the G20 Development Working Group, Geneva: ILO. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-ddg_p/documents/publication/wcms_829965.pdf.
- ILO, UNICEF, and UN Women (2019), Fiscal Space for Social Protection: a Handbook for Assessing Financing Options, Geneva: ILO.
- ILO-UNESCAP (2021), The Protection We want: Social Outlook for Asia and the Pacific, Bangkok:UN.
- Parry, I. (2019), What Is Carbon Taxation? Carbon taxes have a central role in reducing greenhouse gases, Washington D.C.: IMF.
- IMF (1993), Balance of payments manual, Fifth Edition, Washington D.C.: IMF.
- IMF (2002), Assessing sustainability, Washington D.C.: IMF.
- IMF (2003), Evaluation Report - Fiscal adjustment in IMF-supported programs, Washington D.C.: IMF.
- IMF (2014), World Economic Outlook October 2014, Washington D.C.: IMF.
- IMF (2015), Fiscal policy and long-term growth, IMF Policy Paper, Washington D.C.: IMF.
- IMF (2016), Assessing Fiscal Space: An Initial Consistent Set of Considerations, Washington, D.C.: IMF.
- IMF (2018), Assessing Fiscal Space: An update and stocktaking, IMF Policy paper, Washington DC: IMF.
- IMF (2019), Strategy for IMF Engagement on Social Spending, Washington, D.C: IMF.
- IMF (2021), Timor-Leste: 2021 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Timor-Leste. Country Report No. 2021/152
- IMF (2022), Democratic Republic of Timor-Leste: 2022 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report. IMF Country Reports 22/307
- IMF (2023), World Economic Outlook 2023 - Navigating Global Divergences, Washington D.C.: IMF.
- ITC-ILO (2010), Governance of Social Security Systems: a Guide for Board Members in Africa, Turin: ITC-ILO.
- KPMG (2013), ASEAN Tax Guide. <https://assets.kpmg.com/content/dam/kpmg/pdf/2013/12/asean-tax-guide-v2.pdf>.
- Le, T. M.; Moreno-Dodson, B.; Bayraktar, N. (2012), Tax capacity and tax effort extended cross-country analysis from 1994 to 2009, World Bank Policy Research Working Paper No. 6252, Washington D.C.: World Bank.
- Moghadam, R; Ostry, J.D.; Sheehy, R. (2011), Assessing Reserve Adequacy. Front Matter, Policy Papers, 2011(008), A000, Washington D.C.: IMF.
- MSSI (2021), National Strategy for Social Protection 2021-2030, Dili: Ministry of Social Solidarity and Inclusion.
- OECD (2014a), The rationale for fighting corruption, CleanGovBiz Background Brief, Paris: OECD.
- OECD (2014b), Draft recommendation of the OECD Council on the principles of budgetary governance, Paris: OECD.
- OECD (2014c), Development cooperation report 2014, Paris: OECD.
- OECD (2017), International VAT/GST Guidelines, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271401-en>.

- Ortiz, I.; Cummins, M.; Karunanethy, K. (2017), Fiscal space for social protection and the SDGs: Options to expand social investments in 187 countries, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 48, Geneva: International Labour Organization; New York, UNICEF and UNWOMEN.
- Ortiz, I.; Chowdhury, A.; Durán Valverde, F.; Muzaffar, T.; Urban, S. (2019), Fiscal Space for Social Protection: A Handbook for Assessing Financing Options, Geneva: International Labour Organization; New York: UNWOMEN.
- Ostry, J.; Ghosh, A. R.; Habermeier, K.; Chamon, M.; Qureshi, M. S.; Laeven, L.; Kokenyne, A. (2011), Managing capital inflows: What tools to use?, IMF Staff Discussion Note No. 11/06, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Ostry, J.; Ghosh, A. R.; Kim, J. I.; Qureshi, M. S. (2010). Fiscal Space, IMF Staff Position Paper No. SPN/10/11 (Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Packard, T.; Gentilini, U.; Grosh, M.; O’Keefe, P.; Palacios, R.; Robalino, D.; & Santos, I. (2019), Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work. Human Development Perspectives; Washington, D.C.: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/32353> License: CC BY 3.0 IGO.
- Paniagua Soto, F. J., and Navarro Pascual, R. (2010), Hacienda Pública 1 Teoría del presupuesto y gasto público, Pearson Educación S.A., Madrid: UNED
- Pescatori, A.; Sandri, D.; Simon, J. (2014), “No magic threshold”, in IMF Finance and Development, Vol. 51, No. 2, pp. 39-42.
- PFPMO-MOF (2022), Timor-Leste Petroleum Fund 2020 Annual Report. Dili: Petroleum Fund Policy and Management Office - Ministry of Finance.
- Keen, M. and Strand, J. (2006), Indirect Taxes on International Aviation, IMF Working Paper, Washington D.C.: IMF.
- Rodrik, D. (2006), The Social Cost of Foreign Exchange Reserves. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 11952
- Roy, R.; Heuty, A. (eds). (2009), Fiscal space: Policy options for financing human development, New York: UNDP; London: Earthscan.
- UN/ILO/MSS (2018), Challenges and ways forward to extend social protection to all in Timor-Leste: Assessment- Based National Dialogue report, Dili: UN/ILO/MSS.
- UNCTAD (2011), Trade and Development Report 2011, Geneva: United Nations Conference on Trade and Development.
- WB (2022), Honoring the past, Securing the Future, Timor-Leste Economic Report, December 2022, Washington, D.C.: World Bank.
- WB (2022a), Timor-Leste Social Protection Review, Washington, D.C.: World Bank.
- WB (2023), Ways to harvest prosperity, Timor-Leste Economic Report, July 2023, Washington, D.C.: World Bank.
- WB (2010), Global Economic Prospects: Crisis, finance, and growth, Washington, D.C.: World Bank.
- WB (2019), Timor-Leste Poverty and Equity Brief: Spring 2019 (English). Poverty and equity brief, Washington, D.C.: World Bank.
- WSM (2016), Amussol: Informal Workers Have Access to Social Security in the Dominican Republic! Wereldsolidariteit – Solidarité Mondiale.

Este documento de orientação estratégica foi financiado pelo Ministério Federal para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (BMZ) da Alemanha ao abrigo do acordo de cooperação da OIT-GIZ no âmbito do programa “Social Protection Innovation and Learning (SPIL)” e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal, no âmbito do projeto ACTION/Portugal para o “Reforço dos sistemas de Proteção Social nos PALOP e Timor-Leste”.



Organização
Internacional
do Trabalho



Centro Internacional de Formação



Gabinete
de Estratégia
e Planeamento



REPÚBLICA PORTUGUESA
TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Organização
Internacional
do Trabalho

Organização Internacional do Trabalho
Escritório de Dili
Nações Unidas
1st Caicoli Street
Dili - Timor-Lest

 ilo.org

