

## Timor-Leste

*Apesar de ser um dos países mais jovens e mais pobres da região, Timor-Leste disponibiliza uma pensão social universal para idosos e pessoas com deficiência desde 2008. Quase todas as pessoas com mais de 60 anos de idade e cerca de uma em cada cinco pessoas com deficiência são abrangidos por este regime. As pensões contribuem para o bem-estar dos beneficiários e para a redução da pobreza.*

A pensão de velhice e de invalidez de Timor-Leste (Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos - SAIL) foi o primeiro regime direcionado para as pessoas idosas e pessoas com deficiência introduzido após a independência. Todos os cidadãos com mais de 60 anos de idade e todas as pessoas com deficiência com mais de 18 anos têm direito a US\$ 30 por mês. No primeiro ano, o SAIL abrangeu mais de 80% das pessoas idosas e em 2015 abrangia quase 100% deste público.

O SAIL foi uma das medidas adotadas para contribuir para a paz social após os conflitos de 2006. Até à introdução do regime contributivo de segurança social, em agosto de 2017, o SAIL era o único regime de pensão de velhice e invalidez para quem não era funcionário público.

Os Pisos de Proteção Social (PPS) garantem o acesso a cuidados essenciais de saúde e a uma segurança básica de rendimento para crianças, pessoas em idade ativa e idosos.

185 países adotaram a Recomendação relativa aos Pisos de Proteção Social, 2012 (N.º 202), uma abordagem para alcançar a proteção social universal.

Este resumo apresenta uma experiência nacional bem-sucedida de extensão da proteção social.



### Principais lições aprendidas

- A experiência do SAIL demonstra que a cobertura universal é viável num curto período de tempo, mesmo em países com pouca ou nenhuma infraestrutura e no pós-conflito.
- As pensões universais podem atuar como estabilizador social em situações de conflito. A introdução do SAIL, juntamente com outras medidas sociais, é vista como um elemento importante para a paz social na última década.
- Em sociedades com agregados familiares numerosos, como é o caso de Timor-Leste, este tipo de regime de pensões pode ter impactos significativos no bem-estar de toda a família e tem potencial para impactos intergeracionais positivos.
- O SAIL foi sempre financiado pelo Orçamento Geral do Estado. Isso demonstra que as pensões sociais universais são viáveis mesmo para países com economias frágeis e recursos financeiros limitados.

## 1. Como funciona o sistema?

Timor-Leste é um país novo, onde 41,8% da população vive na pobreza e a maioria experiencia situações de vulnerabilidade. Na sequência da crise de Timor-Leste em 2006, o Governo de Timor-Leste implementou um conjunto de medidas de transferências de rendimentos, visando evitar tensões e responder às necessidades dos mais vulneráveis. O primeiro desses regimes foi o Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (SAII), uma pensão universal para pessoas com deficiência e para pessoas com mais de 60 anos de idade.

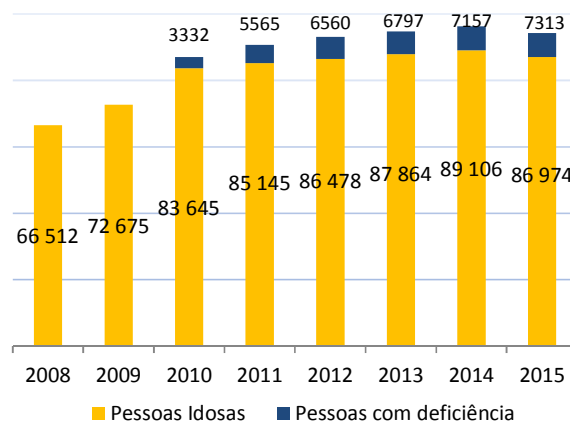
Em pouco tempo, foram criados outros programas, incluindo prestações para os veteranos da luta pela independência e a Bolsa da Mãe, uma transferência monetária destinada a famílias pobres chefiadas por mulheres com filhos. Em 2012, foi criado o Regime Transitório do Sistema de Segurança Social com o objetivo de providenciar uma pensão de velhice não contributiva para os funcionários públicos. O regime contributivo da segurança social entrou em funcionamento em agosto de 2017, abrangendo o setor público e o setor privado. Desde a independência em 2002, os serviços públicos de saúde e educação são gratuitos para todos os cidadãos.

Apesar dos progressos registados, os níveis de pobreza ainda representam um desafio. Num país onde cerca de 70% da população vive em áreas rurais e muitas pessoas vivem da produção dos seus próprios alimentos, as pessoas idosas, cerca de 6% da população, e as pessoas com deficiência foram escolhidas como grupos prioritários dada a sua vulnerabilidade. Antes da criação do SAII, as pessoas idosas e as pessoas com deficiência tinham que continuar a trabalhar ou depender das suas famílias para a sua subsistência, pois não havia apoios sociais destinados a estes grupos. O primeiro pagamento do SAII foi feito em agosto de 2008 e o regime alcançou uma cobertura substancial da população idosa no primeiro ano.

**Cobertura:** Sendo um programa universal, todos os timorenses com mais de 60 anos ou pessoas com deficiência com mais de 18 anos são elegíveis para o SAII. Em 2015, o SAII abrangia 94 287 indivíduos,

incluindo 86 974 pessoas idosas ou quase 100% deste grupo alvo, e 7313 pessoas com deficiência ou 18,2% do grupo-alvo. Os indivíduos a viver no estrangeiro não são elegíveis, e os beneficiários devem ter morado no país pelo menos um ano antes de receber prestações.

**Figura 1: Número de beneficiários da pensão universal de velhice e de invalidez**



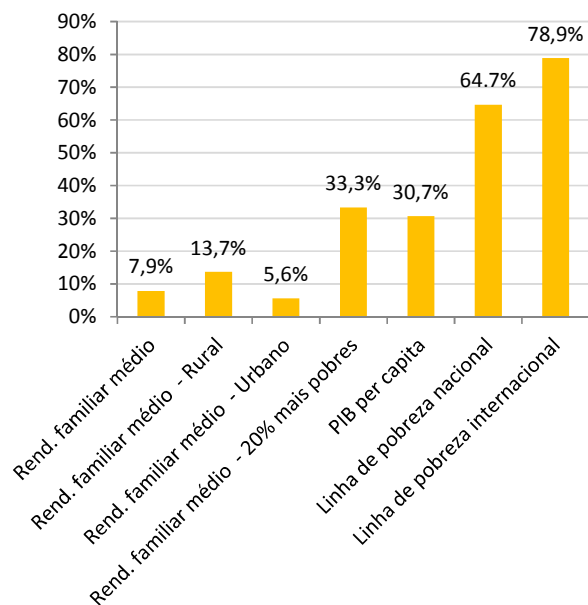
Fonte: Ministério da Solidariedade Social

Os funcionários públicos não são abrangidos pelo SAII, sendo cobertos pelo Regime Transitório do Sistema de Segurança Social, que oferece pensões calculadas com base no rendimento médio da carreira do beneficiário. Em 2016, este regime abrangia 688 antigos funcionários públicos.

**Prestações:** O valor do SAII é o mesmo para todos os beneficiários. Este valor é definido por decreto oficial e é limitado a um terço do salário mínimo dos funcionários públicos. Na altura do lançamento em 2008, o valor do SAII era de US\$ 20 por mês. Este valor foi aumentado para US\$ 30 por mês em 2010. Porém, o valor do SAII ainda está abaixo da linha de pobreza nacional e da linha de pobreza internacional, sendo que representa 7,9% do rendimento familiar médio do país (ver figura 2).

**Figura 2: Prestações do SAII (US\$ 360 por ano) como percentagem de vários indicadores de rendimento<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Rendimento familiar médio = US\$ 4532,76 (2011); Rendimento familiar rural médio = US\$ 2624,52 (2011); Rendimento familiar urbano médio = US\$ 6379,2 (2011); Rendimento familiar médio dos 20% mais pobres = US\$ 1080 (2011); PIB *per capita* - não petrolífero (2014) = US\$ 1169; Linha de pobreza nacional = US\$



Fonte: HIES 2011; TLSLS 2014; Banco Mundial; Ministério da Solidariedade Social; e cálculos do autor.

Por lei, as prestações devem ser pagas mensalmente, por transferência bancária ou a cada três meses em casos de pagamentos diretos. Porém, o difícil acesso a comunidades remotas, a falta de infraestrutura financeira, e recursos limitados para as operações resultam em prestações pagas duas vezes por ano.

Os indivíduos que recebem prestações para veteranos ou prestações do Regime Transitório do Sistema de Segurança Social para funcionários públicos têm direito à pensão com maior valor. Além disso, os presos em estabelecimentos prisionais e os indivíduos a cargo das instituições sociais do Estado perdem temporariamente o direito às prestações.

**Financiamento:** A maioria dos programas de proteção social em Timor-Leste, incluindo o SAII, é financiada pelo Orçamento Geral do Estado. Em 2016, o orçamento do SAII era de US\$ 30,6 milhões, e em conjunto com o orçamento de US\$ 1,3 milhão do Regime Transitório do Sistema de Segurança Social representavam cerca de 2,2% do Produto Interno Bruto (PIB) (não petrolífero). Isto é ligeiramente acima da média regional da Ásia e do Pacífico, de 2%, mas ainda abaixo da média global de 3,3% do PIB. Embora os números globais e regionais incluam

regimes contributivos e não contributivos, as pensões de velhice em Timor-Leste serão exclusivamente financiadas por impostos até 2018. A nível mundial, o país provavelmente está no escalão superior no que diz respeito ao investimento socioeconómico em idosos, em termos de pensões financiadas por impostos.

**Aspetos legais:** A proteção social é consagrada como um direito no artigo 56 da Constituição de Timor-Leste, segundo o qual "Todos os cidadãos têm direito à segurança e à assistência social, nos termos da lei". Ademais, os artigos 20 e 21 reforçam o direito à proteção para pessoas idosas e pessoas com deficiência.

O SAII foi promulgado em junho de 2008 pelo Decreto-Lei n.º 19/2008, que definiu, regulamentou e efetivamente criou este regime. Em agosto de 2010, o Diploma Ministerial Conjunto/MSS/MF/2010 aumentou o valor da prestação.

**Procedimentos Institucionais:** O Ministério da Solidariedade Social (MSS) é responsável pelo SAII através da Direção Nacional de Segurança Social Não Contributiva (DNSSNC). O registo no regime é feito em parceria com as administrações distritais e subdistritais (sob a administração do Ministério da Administração Estatal), e os pagamentos são organizados em cooperação com o Ministério das Finanças e o Banco Central. Os líderes locais (chefes de *Suco*) desempenham um papel importante na identificação dos beneficiários e são responsáveis por confirmar o local de residência de cada pessoa idosa.<sup>2</sup>

O regime contributivo da segurança social, que entrou em vigor em agosto de 2017, prevê a criação de uma entidade gestora para os programas de segurança social, incluindo as medidas não contributivas como o SAII.

## 2. Como foi alcançado este importante avanço?

Como mencionado anteriormente, o SAII fez parte da estratégia para mitigar os riscos de instabilidade social devido à pobreza e vulnerabilidade generalizadas. No entanto, a criação do regime de

0,88 *per capita* por dia; Linha de pobreza internacional = US\$ 1,25 *per capita* por dia.

<sup>2</sup> *Sucos* são as unidades administrativas mais pequenas do Estado, comparáveis a uma aldeia.

pensão universal está solidamente baseada na Constituição, que expressa o direito à assistência social para todos, e reconhece que as pessoas idosas e as pessoas com deficiência exigem uma maior atenção. Além disso, a assistência social foi vista como uma ferramenta importante para a estabilidade social do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 2002. Além disso, o PND também previa a prestação de apoio aos cidadãos mais velhos e às pessoas com deficiência, reconhecendo as suas vulnerabilidades.

Nos primeiros anos após a independência, o governo optou por não utilizar benefícios monetários para assistência social, mas ofereceu benefícios em género e serviços às famílias, muitas vezes de forma pontual. Após os conflitos de 2006-07, a abordagem da proteção social mudou à medida que a Estratégia Nacional de Recuperação concentrou os esforços em cinco áreas: abrigos de transição e habitação; proteção social; segurança e estabilidade; desenvolvimento socioeconómico local; e atividades de reconciliação e reforço da confiança. Como consequência, um conjunto de provisões sociais foi criado para diminuir as tensões e promover a paz social. O pacote de medidas de proteção social lançado em 2008 incluiu o SAII, apoios aos veteranos, e o programa Bolsa da Mãe. O rápido aumento dos beneficiários e da cobertura levou a um grande crescimento nas despesas sociais, passando de US\$ 109 milhões em 2008 para US\$ 160 milhões em 2012.

**Ultrapassando as dificuldades:** Para um país com infraestruturas limitadas, o rápido aumento da cobertura de pensões é um feito impressionante. Atualmente, o SAII cobre quase 87 000 pessoas idosas, ou seja, quase 100% da população com mais de 60 anos em Timor-Leste. No entanto, a cobertura das pessoas com deficiência continua a ser um desafio. Estima-se que existem cerca de 40 000 pessoas que vivem com deficiências físicas ou mentais no país, e que o SAII abrange apenas 7313 pessoas - cerca de 18,2 % da população-alvo.

Como mencionado anteriormente, a falta de infraestruturas financeira nos municípios, bem como as dificuldades de acesso às comunidades isoladas levam a que os pagamentos sejam feitos apenas duas vezes por ano. Uma solução para esta situação está a

ser desenvolvida de duas formas, a primeira é exigir progressivamente o uso de contas bancárias para receber as prestações sociais - as limitações atuais são devidas a uma infraestrutura bancária frágil nos municípios. A segunda é usar unidades móveis para realizar pagamentos - atualmente um projeto piloto - visando alcançar os beneficiários com doenças ou problemas de mobilidade.

Existem outros obstáculos relacionados com documentos e identificação de beneficiários. Muitos cidadãos de Timor-Leste não possuem documentos de identificação, e entre os que têm, o documento de identificação mais comum é o cartão eleitoral. Isto cria três desafios. O primeiro é identificar aqueles que não possuem documentos, quer porque nunca os tiveram, ou porque foram perdidos durante deslocamentos forçados e conflitos. Os chefes de Suco muitas vezes intervêm nestes casos para atestar a identidade de um candidato. A segunda questão é que o cartão eleitoral é facilmente falsificado, levando a frequentes casos de fraude. Por último, a falta de documentação estende-se aos certificados de óbito, que muitas vezes não são emitidos. Assim, os pagamentos ainda podem ser feitos aos membros da família dos beneficiários cujas mortes não são comunicadas às autoridades.

Aumentar a cobertura de proteção social das pessoas portadoras de deficiência vai além da melhoria dos processos de identificação e registo de beneficiários. Muitas vezes, as famílias escondem as pessoas com deficiência dos assistentes sociais e das pessoas que fazem os inquéritos sociais, pois sentem vergonha. Para aumentar a cobertura entre este grupo, as pessoas com deficiência precisam de ser reconhecidas como indivíduos com os mesmos direitos e necessidades que o resto da população. Nesse sentido, o governo está a investir na conscientização e inclusão social das pessoas com deficiência.

Além disso, apesar da elevada cobertura das pessoas idosas, o valor da prestação não é ajustado desde 2010. A inflação durante esse período reduziu o poder de compra da população, e provavelmente reduziu o impacto do SAII. Poderiam ser adotados mecanismos de indexação para ajudar a garantir que

a pensão esteja num nível adequado para apoiar as pessoas idosas e as pessoas com deficiência.

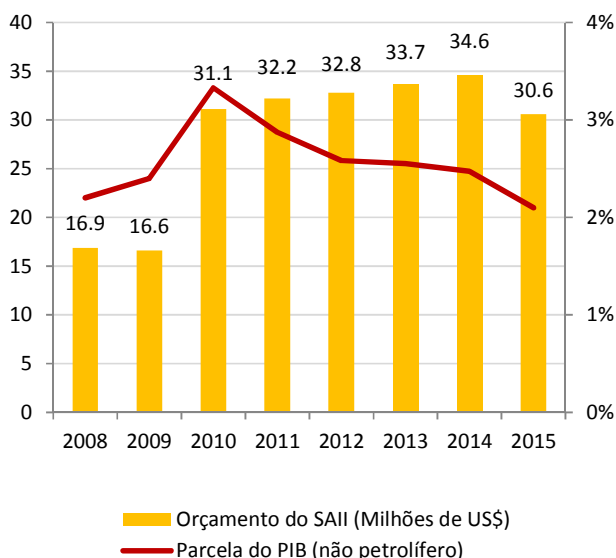
### 3. Quais são os principais impactos na vida das pessoas?

**Resultados:** A pensão de velhice atingiu a cobertura universal já nos seus primeiros anos, e ainda mantém altas taxas de cobertura. Existem poucos estudos sobre os impactos efetivos da pensão. No entanto, uma simulação de 2011 estimou que o SAII reduzia a pobreza nacional de 54% para 49% e a pobreza entre idosos de 55,1% para 37,6%. Para as pessoas com deficiência, a redução da população pobre foi de 17,5 pontos percentuais, de 63,3% para 45,8%.

**Impacto na vida das pessoas:** Embora pessoas com mais de 60 anos representem apenas 6% da população, quase um em cada três agregados familiares tem uma pessoa idosa. A informação sobre o uso das prestações do SAII mostra que os destinatários gastam a maior parte (88,4% do valor da prestação) em géneros alimentares, seguido de gastos frequentes em educação (28,1% dos destinatários), mostrando que as transferências intergeracionais são comuns. Outros usos da prestação incluem cuidados de saúde (13,4%) e compra de gado ou outros bens (6,4%). O uso das prestações mostra que os idosos contribuem para a economia familiar e investem uma parcela significativa dos seus recursos para melhorar a capacidade produtiva do agregado familiar.

**Sustentabilidade do sistema:** O orçamento do SAII variou entre US\$ 30 milhões e US\$ 35 milhões nos últimos anos, pouco acima de 2% do PIB não petrolífero. Isso provavelmente mudará no futuro, uma vez que a esperança média de vida está a aumentar rapidamente em Timor-Leste, tendo passado de 60,2 anos em 2001 para 68,6 anos em 2015. Assim, mais beneficiários receberão pensões e por períodos de tempo mais longos. No entanto, a implementação do regime contributivo, não cumulativo com a pensão de velhice, resultará na gradual redução do número de pessoas que dependem do SAII. Porém, os índices de dependência de idosos continuarão a ser baixos durante décadas, sendo que a taxa de natalidade timorense permanece uma das mais altas do mundo.

Figura 3: Evolução do orçamento do SAII 2008-15



Fonte: Ministério da Solidariedade Social, Direção de Segurança Social; Banco Mundial.

### 4. Passos futuros

Existem muitos desafios a superar para melhorar o alcance e a eficácia do SAII. Quando a nova instituição gestora da segurança social entrar em operação, a integração das operações do SAII será um desafio, mas trará imensos ganhos de eficiência a longo prazo. Para compreender melhor o impacto do programa, está a ser desenvolvido um estudo de avaliação, que também poderá identificar os elementos que podem ser melhorados. Em paralelo, esforços para melhorar os sistemas de inscrição e pagamento, e a conscientização dos timorenses para aumentar a cobertura da pensão de invalidez estão no topo da agenda do MSS.

Sem dúvida essas melhorias ajudarão o SAII a superar algumas das suas limitações, mas é importante destacar os resultados obtidos até ao momento. A ampla cobertura do programa mostra que mesmo onde há pouca infraestrutura, é possível alcançar a maioria das pessoas elegíveis. Além disso, a experiência timorense mostra que os programas universais de proteção social são viáveis e podem ter impactos significativos nas vidas dos beneficiários e das suas famílias.



## REFERÊNCIAS

Dale, P.; Lepuschuetz, L.; Umapathi, N. 2014. "Peace, prosperity and safety nets in Timor-Leste: Competing priorities or complementary investments?" in *Asia & the Pacific Policy Studies*, Vol. 1, No. 2, pp. 287-296.

Timor-Leste. 2002. *Constituição da República Democrática de Timor-Leste*.

- 2002. *Plano Nacional de Desenvolvimento*.

- 2008. *Decreto-Lei N.º 19/2008 de 19 de junho - Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos*.

- 2010. Diploma Ministerial Conjunto/MSS/MF/2010 de 25 de agosto - Aumenta o montante do Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos.

- 2011. *Plano de Desenvolvimento Estratégico de Timor-Leste 2011-2030*.

- 2012. *10 anos depois: O Contributo dos Programas Sociais na Construção de um Estado Social em Timor-Leste*.

- 2016. *Pobreza em Timor-Leste 2014*. Ministério das Finanças.

OIT. 2014. Pensions and other social protection benefits for older persons: Insights from the ILO World Social Protection Report 2014-15, Social Protection for All, Policy Brief No. 3/2014 (Genebra). Disponível em:

<http://www.ilo.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=48037>.

Kent, L.; Wallis, J. 2014. *Timor-Leste's Veterans' Pension Scheme: Who are the Beneficiaries and Who is Missing Out?* Disponível em:

[http://bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-12/SSGM\\_IB\\_2014\\_13\\_KentWallis\\_Print%26Web.pdf](http://bellschool.anu.edu.au/sites/default/files/publications/attachments/2015-12/SSGM_IB_2014_13_KentWallis_Print%26Web.pdf).

Umapathi, N.; Dale, P.; Lepuschuetz, L. 2013. *Timor-Leste-Social assistance public expenditure and program performance report (No. 73484)* (Washington DC, Banco Mundial).

Banco Mundial. 2014. *Creation of a reformed pension system for civil servants in Timor-Leste* (Washington, DC). Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/02/20425276/creation-reformed-pension-system-civil-servants-timor-leste>.

## Construindo Pisos de Proteção Social

*Country Note Series*  
janeiro de 2018

Esta nota foi produzida por André Bongestabs da OIT. Foi revista por Isabel Ortiz, Valérie Schmitt, Fabio Durán-Valverde, Nuno Cunha e Nuno Tavares Martins da OIT.

A editora da série é Isabel Ortiz, Diretora do Departamento de Proteção Social da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Para mais informações, contacte: [ortizi@ilo.org](mailto:ortizi@ilo.org)



[www.social-protection.org](http://www.social-protection.org)

## ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO

4, route des Morillons  
1211 Genève 22  
Suíça

Siga-nos:



[www.facebook.com/SPplatform](http://www.facebook.com/SPplatform)



[www.linkedin.com/company/social-protection-platform](http://www.linkedin.com/company/social-protection-platform)



[www.twitter.com/soc\\_protection](http://www.twitter.com/soc_protection)



[www.youtube.com/user/ILOTV](http://www.youtube.com/user/ILOTV)

