



Organização
Internacional
do Trabalho



Rumo à Cobertura Universal em Timor-Leste: Avaliação dos custos e do défice de financiamento de reformas no âmbito da proteção social



Documento de orientação estratégica

▶ **Rumo à Cobertura Universal em Timor-Leste:
Avaliação dos custos e do déficit de
financiamento de reformas no âmbito
da proteção social**

Rita Fernandes
Gabriela Pedetti
Nanya Sudhir
Umberto Cattaneo
Andrea Visentin

Setembro de 2025

© Organização Internacional do Trabalho 2025.

Publicado pela primeira vez em 2025.



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabalho está licenciado ao abrigo da *Creative Commons Attribution 4.0 International*. Ver: 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: Fernandes, R., Pedetti, G., Sudhir, N., Cattaneo, U., Visentin, A. . *Rumo à Cobertura Universal em Timor- Leste: Avaliação dos Custos e do Défice de Financiamento das Reformas da Proteção Social, Documento de orientação estratégica*, Dili: Organização Internacional do Trabalho, 2025.

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 auto/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 rights@ilo.org. Podem ser obtidas informações sobre as publicações e os produtos digitais da OIT em: www.ilo.org/publns.

ISBN: 9789220428405 (PDF)

Também disponível em inglês: Fernandes, R., Pedetti, G., Sudhir, N., Cattaneo, U., Visentin, A. *Towards Universal Coverage in Timor-Leste: Assessing the Cost and Financing Gap of Social Protection Reforms. ILO Policy Paper*. Dili: International Labour Organization, 2025, ISBN 9789220428399

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. Detalhes em www.ilo.org/disclaimer.

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.

► Agradecimentos

O presente documento de orientação estratégica foi elaborado por Rita Fernandes (Especialista em Proteção Social, OIT-ACTION/Portugal em Timor-Leste), Gabriela Pedetti (Consultora, OIT), Nanya Sudhir (Técnica Oficial em Proteção Social, OIT), Umberto Cattaneo (Especialista em Finanças Públicas) e Andrea Visentin (Técnico Oficial Júnior em Proteção Social). Beneficiou igualmente dos valiosos contributos de Mariana Pereira (Técnica Oficial em Proteção Social, OIT) e de Nuno Castro (Coordenador do projeto ACTION/Portugal, OIT).

Este documento foi financiado pelo 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». As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Governo de Portugal.

▶ Índice

Agradecimentos	iii
Índice	iv
Acrónimos e abreviaturas	vii
Resumo executivo	ix
1. Introdução	1
2. Metodologia	5
2.1 Descrição do Protocolo de Avaliação Rápida da OIT (OIT/PAR)	5
2.2 Aplicação do modelo OIT/PAR em Timor-Leste	6
3. Resultados dos custos	13
3.1. Acesso a cuidados de saúde essenciais	15
3.1.1. Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis	15
3.2. Segurança de um rendimento básico para as crianças	16
3.2.1. Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe	17
3.2.2. Programa Merenda Escolar	19
3.3. Segurança de um rendimento básico para as pessoas em idade ativa com incapacidade para o trabalho	21
3.3.1. Pensão Social de Invalidez	22
3.4. Segurança de um rendimento básico para as pessoas idosas	24
3.4.1. Pensão Social de Velhice	24
3.5. Resumo do cálculo dos custos	26
4. Estimativas do défice de financiamento	29
5. Conclusão e considerações políticas para colmatar o défice de financiamento	35
Anexos	40
Referências	47

▶ Índice de tabelas

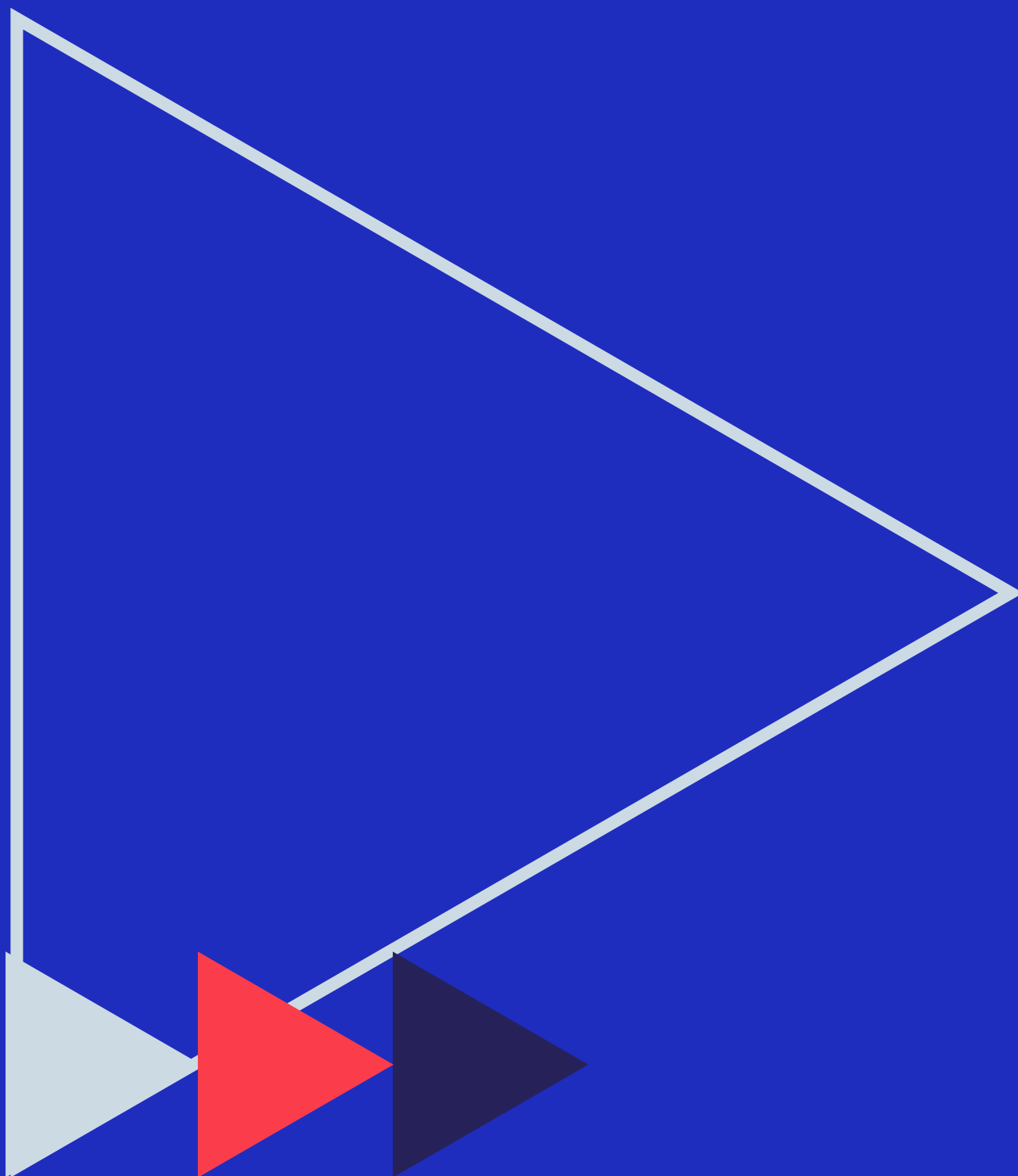
Tabela 1 – Principais reformas no âmbito da proteção social em Timor-Leste, 2021-2025	7
Tabela 2 – Fontes de dados do modelo OIT/PAR	8
Tabela 3 – Projeções da população até 2030	9
Tabela 4 – Projeções macroeconómicas e das finanças públicas	10
Tabela 5 – Benefícios de proteção social e cenários de reforma utilizados no modelo OIT/PAR	14
Tabela 6 – Opções de financiamento e receitas adicionais estimadas em percentagem do PIB não petrolífero em Timor-Leste	39
Tabela 7 – Programa Merenda Escolar: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma	40
Tabela 8 – Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma	41
Tabela 9 – Pensão Social de Invalidez para pessoas incapacitadas para o trabalho: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma	42
Tabela 10 – Pensão Social de Velhice: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma	43
Tabela 11 – Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma	44
Tabela 12 – Resumo da comparação entre o statu quo e o cenário de Reforma 1	45
Tabela 13 – Resumo da comparação entre o statu quo e o cenário de Reforma 2	46

▶ Índice de figuras

Figura 1 – Fases do OIT/PAR	5
Figura 2 – Benefícios de proteção social incluídos no OIT/PAR em Timor-Leste	13
Figura 3 – Número previsto de beneficiários da proposta de Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis, 2023–2030	16
Figura 4 – Custo previsto dos Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030	16
Figura 5 – Número previsto de beneficiários do Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe, 2023–2030	18
Figura 6 – Custo previsto do Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030	19
Figura 7 – Número previsto de beneficiários do Programa Merenda Escolar, 2023–2030	20
Figura 8 – Custo previsto do Programa Merenda Escolar, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030	21
Figura 9 – Número previsto de beneficiários da Pensão Social de Invalidez, 2023–2030	23
Figura 10 – Custo previsto da Pensão Social de Invalidez, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030	23
Figura 11 – Número previsto de beneficiários da Pensão Social de Velhice, 2023–2030	25
Figura 12 – Custo previsto da Pensão Social de Velhice em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030	26
Figura 13 – Resumo dos custos projetados até 2030 (em percentagem do PIB) para programas selecionados e cenários ao abrigo das quatro garantias de proteção social	27
Figura 14 – Diferenças entre os défices de financiamento mais baixo e mais elevado	29
Figura 15 – Défice de financiamento de Timor-Leste em milhões de USD, 2024–2030	30
Figura 16 – Défice de financiamento de Timor-Leste em percentagem do PIB não petrolífero, 2024–2030	31
Figura 17 – Défice de financiamento em percentagem do PIB não petrolífero para as prestações de proteção social selecionadas, 2026 e 2030	32
Figura 18 – Défice de financiamento em termos absolutos (em milhões de USD) para as prestações de proteção social selecionadas, 2026 e 2030	33
Figura 19 – Défice de financiamento para prestações de proteção social selecionadas em Timor-Leste, 2026 e 2030	36

► Acrónimos e abreviaturas

ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DNBA	Diálogo Nacional Baseado na Avaliação
ENPS	Estratégia Nacional para a Proteção Social
FfD4	4.ª Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
INE	Instituto Nacional de Estatística
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IRS	Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
ME	Ministério da Educação
MF	Ministério das Finanças
MS	Ministério da Saúde
MSSI	Ministério da Solidariedade Social e Inclusão
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OIT/PAR	Protocolo de Avaliação Rápida da Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Protocolo de Avaliação Rápida
PIB	Produto Interno Bruto
PPS	Piso de Proteção Social
USD	Dólares norte-americanos



► Resumo executivo

Em 2021, Timor-Leste adotou a sua primeira Estratégia Nacional para a Proteção Social (ENPS) 2021–2030, estabelecendo uma visão ambiciosa para erradicar a pobreza, assegurar o acesso a serviços essenciais e garantir a segurança de rendimento a todos os cidadãos, em conformidade com a Recomendação N.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As recentes reformas refletem um forte compromisso político no reforço do sistema de proteção social. Nomeadamente, o Governo aumentou os níveis de prestações das pensões sociais e da transferência monetária condicional Bolsa da Mãe, que apoia crianças vulneráveis. As atuais prioridades incluem a extensão da segurança social contributiva a um maior número de trabalhadores – especialmente aos do setor informal – e a melhoria dos sistemas de administração, a fim de assegurar que a proteção social é adequada, sustentável e equitativa.

Apesar destes compromissos, a cobertura da proteção social no país permanece limitada. Em 2024, apenas 27 % da população recebeu pelo menos uma prestação monetária, deixando a maioria dos timorenses sem proteção contra os riscos inerentes ao ciclo de vida e socioeconómicos. A cobertura continua a ser particularmente baixa nos grupos vulneráveis, incluindo as crianças, as mulheres e as pessoas com deficiência, ao passo que os idosos e os veteranos recebem níveis de prestações relativamente mais elevados.

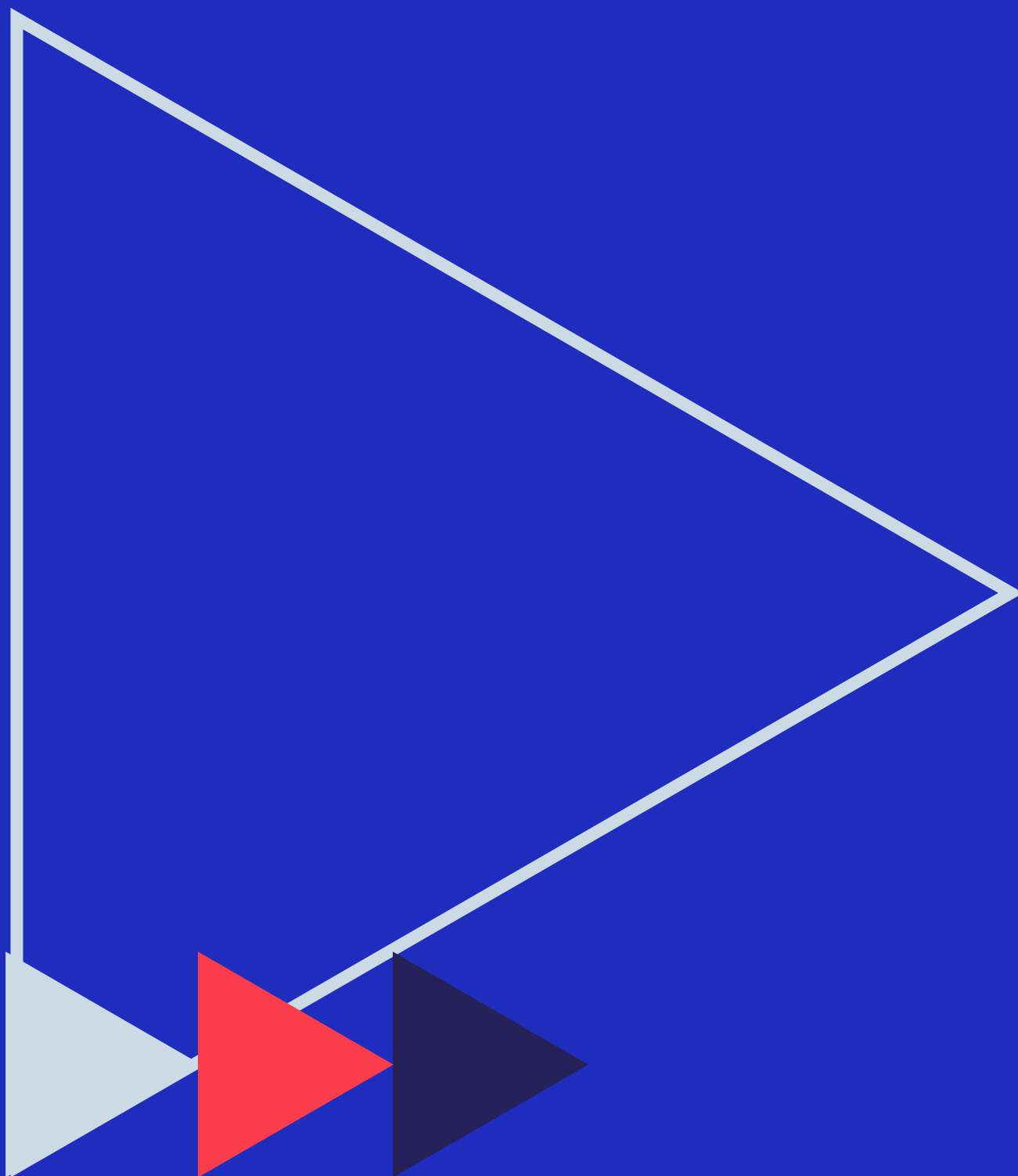
A despesa pública com a proteção social atingiu 11,4 % do PIB não petrolífero em 2024, embora esta percentagem diminua para 6,7 % quando são excluídas as prestações pagas aos veteranos. A maior parte dos recursos está concentrada em programas não contributivos, e a expansão do sistema de segurança social contributivo é limitada pela dimensão considerável da economia informal e pela insuficiência de estratégias para formalizar o emprego, que permitiriam a ampliação do sistema. Simultaneamente, Timor-Leste enfrenta um défice de financiamento persistente. Segundo estimativas da OIT, garantir a cobertura universal dos pisos de proteção social e dos cuidados de saúde essenciais exigiria cerca de 10,1 % do PIB não petrolífero, o que reforça a necessidade urgente de mobilizar recursos adicionais e sustentáveis.

A estimativa de custos obtida através do modelo OIT/PAR mostra que é possível assegurar a cobertura universal das principais prestações de proteção social. O cenário de Reforma 1 (cobertura universal, à exceção do programa Bolsa da Mãe de combate à pobreza) custaria cerca de 10 % do PIB não petrolífero em 2026 (10,6 % da despesa pública), diminuindo gradualmente para 8,8 % em 2030 (10,5 % da despesa pública). O cenário de Reforma 2 (cobertura universal e indexação à inflação) contribuiria para melhorar significativamente a adequação dos benefícios, mas exigiria um aumento da despesa – cerca de 15,7 % do PIB não petrolífero (16,5 % da despesa pública) em 2026 e 14,7 % do PIB não petrolífero (17,5 % da despesa pública) em 2030.

O défice de financiamento – definido como os recursos adicionais necessários para colmatar os défices de cobertura e atualizar as prestações – foi estimado em 3,7–9,3 % do PIB não petrolífero (ou 3,9–3,7 % da despesa pública) em 2026, prevendo-se que se situe entre 3,1–9,8 % do PIB não petrolífero (ou 3,7–10,7 % da despesa pública) em 2030, consoante as reformas sigam uma trajetória mais ou menos ambiciosa. Importa referir que o crescimento económico poderá compensar parte destes custos, mantendo as despesas estáveis em relação ao PIB.

Colmatar o défice de financiamento exige uma combinação equilibrada de estratégias, e a mobilização de recursos nacionais terá de estar no centro dos esforços para financiar o sistema de proteção social. As opções incluem o reforço da cobrança de impostos, o alargamento da base tributável, a expansão das receitas contributivas, a redefinição de prioridades das despesas, o combate aos fluxos financeiros ilícitos e a transformação dos recursos naturais do país numa fonte de financiamento mais sustentável. A cooperação internacional – incluindo a ajuda pública ao desenvolvimento e as parcerias Sul-Sul – continuará a ter um papel de apoio importante. No entanto, a sustentabilidade a longo prazo depende essencialmente da mobilização de recursos internos, nomeadamente através da tributação progressiva e de regimes de segurança social contributivos.

Em conclusão, Timor-Leste tem tanto a base política como a capacidade orçamental para implementar progressivamente uma proteção social universal de forma sustentável. Com uma vontade política firme, definição de prioridades estratégicas, implementação das reformas propostas e reforço das estratégias de financiamento, o país pode colmatar os défices de cobertura da proteção social, garantir um apoio adequado às populações mais vulneráveis e alcançar progressos significativos para um desenvolvimento inclusivo e sustentável até 2030 e mais além.



► 1. Introdução

O Governo de Timor-Leste aprovou a 1.ª Estratégia Nacional de Proteção Social (ENPS) 2021-2030 em novembro de 2021, estabelecendo uma visão para 2030 de «alcançar o fim da pobreza, a promoção da paz, garantir o acesso à saúde, educação e outros serviços essenciais, garantir o cuidado adequado das crianças, idosos e deficientes, e proteger a população contra os riscos sociais e económicos, garantindo assim um nível de vida digno para todos os cidadãos timorenses».

A ENPS estabelece três objetivos ambiciosos: (i) reduzir a pobreza, (ii) melhorar e expandir a segurança social para os trabalhadores e (iii) desenvolvimento institucional. Esta estratégia baseia-se nos antigos compromissos de Timor-Leste de promover uma visão global da proteção social, orientada pela Recomendação N.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social (2012), que visa garantir a todas as pessoas pelo menos um nível básico de cuidados de saúde e de segurança de rendimento ao longo da vida.

O compromisso de Timor-Leste para com a proteção social está consagrado na Constituição nacional, nomeadamente no artigo 56.º, que afirma que «Todos os cidadãos têm direito à segurança e à assistência social, nos termos da lei». Desde a independência em 2002 que o país tem vindo a desenvolver progressivamente a proteção social através de diversos programas destinados a garantir a segurança de um rendimento básico e o acesso ao sistema público de saúde. Este modelo foi reforçado em 2016 com a criação de um sistema de segurança social contributivo, consagrado por lei.¹

O Governo de Timor-Leste juntou-se a outros líderes mundiais na adoção da transformadora Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, comprometendo-se a promover objetivos estratégicos que garantam que ninguém fica para trás. A proteção social ocupa um papel central nesta agenda, estando mais diretamente refletida nas metas 1.3 (erradicar a pobreza) e 3.8 (atingir a cobertura universal de saúde) dos ODS. Revela-se igualmente crucial para a promoção da igualdade de género (ODS 5), do trabalho digno e do crescimento económico (ODS 8), para a redução das desigualdades (ODS 10) e para o reforço de instituições pacíficas, inclusivas e responsáveis (ODS 16).

No entanto, apesar destes compromissos, mais de metade da população do país continua sem qualquer tipo de cobertura de proteção social. Em 2024, apenas cerca de 27 % da população estava efetivamente coberta por, pelo menos, uma prestação de proteção social monetária, o que deixa uma parte significativa da população desprotegida (MSSI, 2025).

A taxa de cobertura representa um acréscimo de 3,4 pontos percentuais em relação às estimativas de 2023 apresentadas pela OIT,² estando em conformidade com as recomendações da OIT e da Parceria Global para a Proteção Social Universal 2030 (USP2030), que incentivam os países a expandir anualmente a cobertura da proteção social em, pelo menos, dois pontos percentuais. Este objetivo é também reforçado no Compromisso de Sevilha, adotado na 4.ª Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (FfD4) em 2025, estando claramente refletido no documento final (ponto 27i). Constatou-se que 42 países, na sua maioria países em desenvolvimento, conseguiram alcançar este valor de referência entre 2015 e 2023, demonstrando que é viável e exequível avançar progressivamente, mediante compromissos políticos e financeiros adequados.

A situação em Timor-Leste é particularmente preocupante para certos grupos vulneráveis, para os quais a cobertura da proteção social é limitada. Apenas 13,2 % das crianças com idades entre os 0 e os 14 anos (13,3 % do sexo masculino e 13,1 % do sexo feminino) recebem prestações monetárias, principalmente através de uma transferência de dinheiro condicional (Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe), em que o valor das prestações corresponde a 17 % da linha de pobreza nacional e a 12 % da linha de pobreza internacional. Existem outras populações vulneráveis cuja cobertura também é reduzida: apenas 1,9 % das novas mães receberam subsídio de maternidade, apenas 24,2 % das pessoas incapacitadas para o trabalho receberam pensão de invalidez e apenas 16,8 % das pessoas vulneráveis receberam prestações monetárias não contributivas (MSSI, 2025).

As pessoas idosas representam o grupo com uma cobertura efetiva mais elevada no país. Em 2024, 91,6 % dos idosos (83,6 % do sexo masculino e 98,9 % do sexo feminino) receberam uma pensão de velhice. Cerca de 90,3 % dos idosos

1 Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, em <https://segurancasocial.gov.tl/beneficios/legislacaoen>

2 Dados disponíveis no Painel de Dados sobre Proteção Social acessível em: <https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=19&lang=PT>

(81,5 % do sexo masculino e 98,3 % do sexo feminino) receberam uma pensão social de velhice não contributiva social de 60 USD por mês ou mais,³ ao passo que apenas 1,3 % (2,1 % do sexo masculino e 0,6 % do sexo feminino) receberam uma pensão contributiva de 148 USD por mês, em média.

Em termos de adequação, em 2024 os valores das pensões sociais correspondiam a 129 % da linha de pobreza nacional (46,37 USD por mês) e a 93 % da linha de pobreza internacional (64,50 USD por mês). Além disso, a pensão de velhice contributiva representa cerca de 60 % do salário médio, constituindo uma fonte de rendimento significativa para os reformados.

As baixas taxas de cobertura, sobretudo no caso das crianças, resultam, em grande medida, de um subinvestimento em programas sociais. Em 2024, a despesa pública com a proteção social (excluindo os cuidados de saúde) representava 11,4 % do PIB não petrolífero. A maior parte da despesa foi canalizada para transferências de dinheiro não contributivas destinadas aos veteranos. Excluindo as transferências de dinheiro para os veteranos, observa-se uma redução substancial para 6,7 % da despesa pública, média essa que se situa abaixo da despesa com a proteção social na região Ásia-Pacífico (8 %) (MSSI, 2024). Apesar dos desafios persistentes, é importante salientar que Timor-Leste atingiu uma cobertura quase universal da pensão social de velhice.

A Meta 1.a dos ODS salienta a importância de mobilizar recursos suficientes e adequados para erradicar a pobreza, sublinhando a necessidade de «garantir uma mobilização significativa de recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para proporcionar meios adequados e previsíveis para que os países em desenvolvimento (especialmente os países menos desenvolvidos) possam implementar programas e políticas para acabar com a pobreza em todas as suas dimensões».⁴ Isto exige a mobilização de recursos para erradicar a pobreza em todas as suas dimensões, incluindo nos setores da educação e da saúde, para além da proteção social. O Indicador 1.a.2 dos ODS ajuda a monitorizar a despesa pública total nestas três áreas essenciais. A Meta 10.b dos ODS salienta igualmente a necessidade de reforçar a ajuda pública ao desenvolvimento em contextos em que os recursos nacionais são permitidos assegurar um investimento suficiente na proteção social.⁵

De acordo com as estimativas da OIT (2024), calculadas com base numa metodologia global e comparável, o custo da universalização da proteção social e dos cuidados de saúde essenciais em Timor-Leste seria de aproximadamente 10,1 % do PIB não petrolífero: 5,7 % para os cuidados de saúde essenciais e 4,4 % para prestações monetárias de proteção social (Cattaneo, U., Schwarzer, H., Razavi, S., Visentin, A. 2024).

O cumprimento destes objetivos exigiria a mobilização de recursos públicos suficientes. Segundo Fernandes, R. M. S., Gamito, C. A. C. (2024), a criação de espaço orçamental para o financiamento da proteção social é uma perspetiva realista em Timor-Leste. Existem várias formas de aumentar as receitas para financiar a proteção social. Estas passam por reforçar a mobilização dos recursos nacionais através da melhoria da cobrança de impostos e do cumprimento fiscal, do alargamento da base tributável e da introdução ou expansão da tributação progressiva; aumentar as contribuições para a segurança social e as receitas contributivas, o que exigiria uma estratégia combinada para a formalização da economia informal (tendo em conta que 80 % do emprego se encontra na economia informal, segundo a ILOSTAT); e reforçar a utilização estratégica das receitas dos recursos naturais, em especial do Fundo Petrolífero, a fim de assegurar uma sustentabilidade a longo prazo. Outras opções incluem o reforço da Ajuda Pública ao Desenvolvimento para aumentar a capacidade de mobilização de recursos internos e reduzir a fuga de receitas combatendo os fluxos financeiros ilícitos e as ineficiências. Em conjunto, estas opções evidenciam que Timor-Leste tem múltiplos caminhos viáveis para gerar espaço orçamental e cobrir os custos de colmatar o déficit de financiamento para alargar a proteção social a todos.

Esta abordagem vai ao encontro das atuais posições políticas e reflete os últimos debates no seio da Organização das Nações Unidas (ONU) e das Instituições Financeiras Internacionais, que destacam a importância da mobilização sustentável de recursos para reforçar os sistemas de proteção social. As recentes discussões reforçaram o papel central da mobilização sustentável de recursos no reforço dos sistemas de proteção social. Na FfD4, a OIT, em colaboração com a Parceria Global para a Proteção Social Universal, lançou uma nova iniciativa global no âmbito da Plataforma de Ação de Sevilha. A iniciativa visa alargar o espaço orçamental para a proteção social, para que os países possam colmatar progressivamente os défices de financiamento e reforçar os seus sistemas existentes. De acordo com o ponto 27i do Compromisso de Sevilha,⁶ os países são incentivados a integrar o financiamento dos sistemas e das políticas de proteção social em linha com as recomendações da OIT e as normas acordadas a nível intergovernamental nos seus

3 Os idosos beneficiam de pagamentos adicionais: 20 USD se tiverem entre 70 e 79 anos e 40 USD se tiverem 80 anos ou mais.

4 Para mais informações, consulte <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=1>

5 Para mais informações, consulte <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/?Text=&Goal=10>

6 Para mais informações, consulte <https://www.ilo.org/refonte/news/new-global-initiative-extend-social-protection-coverage>

planos e estratégias de âmbito nacional. Será concedido apoio aos países com o principal objetivo de aumentar a cobertura da proteção social em, pelo menos, dois pontos percentuais por ano, se a cobertura universal ainda não tiver sido alcançada.

Isto assinala um compromisso global renovado para acelerar a universalização da proteção social, conforme estabelecido na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Contudo, importa referir que não existe uma abordagem única para expandir o espaço orçamental para a proteção social. «As principais fontes de financiamento são fontes domésticas regulares, tais como impostos progressivos e contribuições para a segurança social, dado que os compromissos dos sistemas e pisos de proteção social são de longo prazo e não pontuais» (Cattaneo, U., Schwarzer, H., Razavi, S., Visentin, A, 2024).

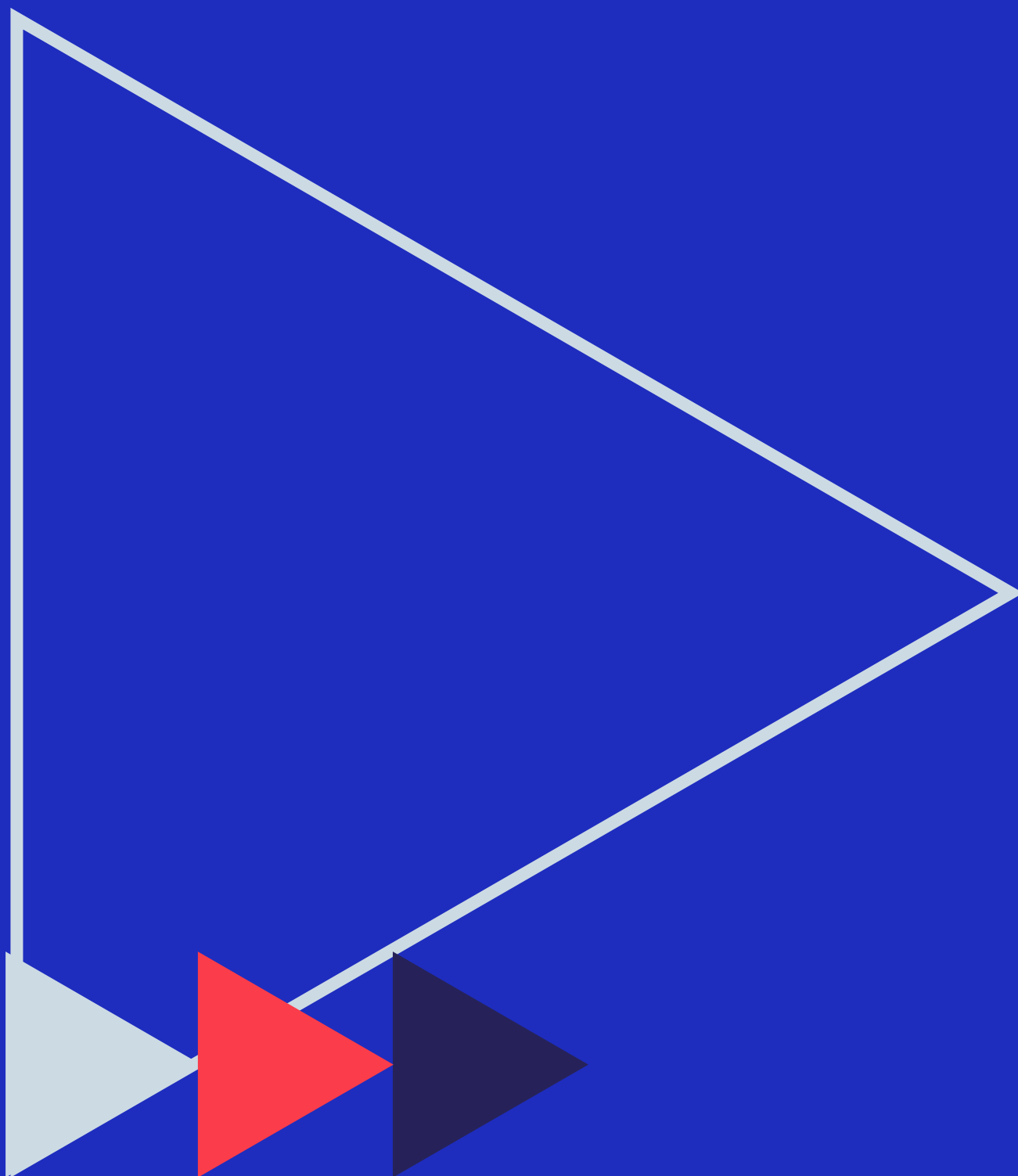
A Recomendação n.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social (2012)⁷ estabelece o enquadramento e os padrões globais para orientar as abordagens dos países no que respeita à implementação progressiva da proteção social universal, incentivando-os a aplicar princípios fundamentais de financiamento. Estes incluem a solidariedade no financiamento por forma a alcançar um equilíbrio adequado entre as responsabilidades e os interesses de quem financia os regimes de segurança social e de quem deles beneficia; a diversidade de métodos e de abordagens; a transparência, responsabilidade e solidez da gestão e administração financeira; e a sustentabilidade financeira, orçamental e económica, salvaguardando devidamente a justiça social e a equidade.

A fim de orientar a ENPS nacional e a sua implementação pelo Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI) e pelos seus parceiros institucionais, a OIT atualizou o «Capítulo 4: Impacto da Implementação da ENPS nos custos e no número de beneficiários» da ENPS 2021-2030 de modo a refletir as mais recentes reformas da política de proteção social aprovadas pelo IX Governo Constitucional de Timor-Leste formado em 1 de julho de 2023 e o seu impacto nos custos previstos e nos défices de financiamento.

O presente documento de orientação estratégica visa estimar o custo orçamental das reformas atuais e propostas no âmbito da proteção social, utilizando o Protocolo de Avaliação Rápida da OIT (OIT/PAR), e avaliar o défice de financiamento comparando os custos projetados com o espaço orçamental disponível e potencial, bem como analisar possíveis cenários de reforma para expandir a cobertura da proteção social para níveis universais. Este documento procura igualmente apresentar análises baseadas na evidência para informar e orientar o diálogo social nacional sobre o reforço da proteção social em Timor-Leste, em linha com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com a Recomendação n.º 202 da OIT relativa aos Pisos de Proteção Social.

O presente documento está estruturado em cinco secções. Após esta breve introdução, a Secção 2 apresenta a metodologia OIT/PAR para avaliar os custos e estimar o défice de financiamento das prestações de proteção social e das reformas em Timor-Leste. A Secção 3 apresenta os resultados do modelo OIT/PAR, descrevendo os custos previstos das prestações de proteção social existentes e das reformas, bem como o seu efeito sobre a extensão da cobertura. Nesta secção são ainda discutidas as implicações em termos de custos da implementação plena em diferentes cenários de reforma. A Secção 4 apresenta o défice de financiamento decorrente da extensão da cobertura da proteção social para níveis universais. Por último, a Secção 5 resume as principais conclusões e apresenta recomendações políticas para ajudar a colmatar o défice de financiamento e a reforçar a sustentabilidade do sistema de proteção social em Timor-Leste.

7 Para mais informações, consulte https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524



► 2. Metodologia

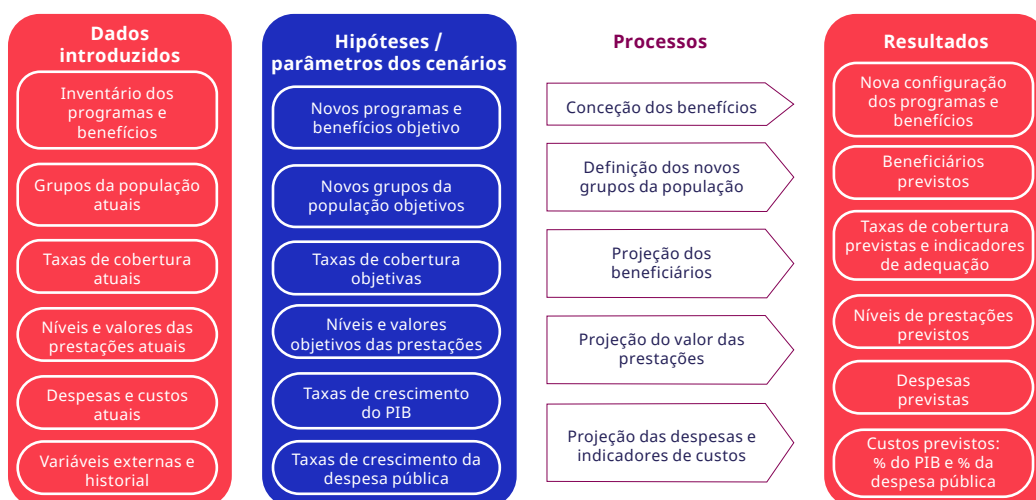
2.1 Descrição do Protocolo de Avaliação Rápida da OIT (OIT/PAR)

O OIT/PAR para a proteção social é uma ferramenta que permite calcular os custos dos pisos de proteção social e avaliar as necessidades de financiamento e o impacto do investimento na proteção social (OIT, 2024a). Engloba três fases, conforme descrito em seguida e resumido na *Figura 1*:

- Na **primeira fase (Introdução de dados)**, o utilizador introduz no modelo PAR os principais dados sobre a prestação social e o grupo da população, especificamente relacionados com o perfil demográfico (população por idade/sexo e projeções), o mercado de trabalho (taxas de participação no mercado de trabalho ou de atividade por idade/sexo e estimativa da população economicamente ativa), o contexto macroeconómico (inflação, salários, PIB, produtividade, linha de pobreza) e o orçamento geral do Estado (receitas e despesas, tanto as atuais como as previstas com a incorporação de prestações adicionais de proteção social). O utilizador define o valor da prestação e os grupos da população (como percentagem da população total) que beneficiarão dessa prestação.
- Na **segunda fase (Modelação de cenários)**, os utilizadores traduzem as políticas e os programas de proteção social em cenários comparativos no modelo OIT/PAR, modificando as taxas de cobertura ou de participação, os valores das prestações ou os subgrupos beneficiários da população a fim de modelar diversos cenários de custos que permitam fazer comparações.
- Na **terceira fase (Projeções dos beneficiários e dos custos)**, a ferramenta OIT/PAR calcula e projeta o custo destes diferentes pacotes de benefícios, permitindo avaliar a viabilidade económica de cada cenário, com o objetivo de alcançar a cobertura universal da proteção social. Os cálculos de custos e as projeções são expressos em dólares norte-americanos (USD), em percentagem do PIB não petrolífero e em percentagem da despesa pública. Os parceiros interessados podem utilizar estes resultados para comparar os custos com a capacidade orçamental.

Importa salientar que os resultados gerados pelo modelo OIT/PAR são ilustrativos e destinam-se sobretudo a servir de base para análise e não a serem considerados como orientação prescritiva. Isto significa que os resultados do modelo OIT/PAR são estimativas aproximadas de custos e projeções para cenários de reformas políticas baseadas em especificidades do contexto e em pressupostos simplificados relativamente à população, macroeconomia e configuração dos benefícios. Como tal, o modelo OIT/PAR deve ser considerado como uma ferramenta de orientação e um primeiro passo para fundamentar o diálogo sobre políticas e promover o debate a nível nacional. Quaisquer reformas políticas devem ser acompanhadas de uma análise aprofundada, nomeadamente em torno da sustentabilidade orçamental para o financiamento da proteção social.

Figura 1 – Fases do OIT/PAR



Fonte: Modelo OIT/PAR, disponível em <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=19416>.

2.2 Aplicação do modelo OIT/PAR em Timor-Leste

O papel do modelo OIT/PAR no Diálogo Nacional Baseado na Avaliação

O modelo OIT/PAR foi aplicado em Timor-Leste para estimar os custos, as necessidades de financiamento e os potenciais impactos de uma melhoria da adequação das prestações e da extensão gradual da cobertura da proteção social para níveis universais. Ao longo do tempo, o modelo serviu de base ao diálogo sobre políticas e ao processo de tomada de decisão em várias fases, fornecendo evidências para orientar tanto os ajustes a curto prazo como as estratégias de reforma a longo prazo.

Primeiro, o OIT/PAR começou por ser utilizado para estimar o custo de avançar o piso de proteção social em Timor-Leste durante o processo de Diálogo Nacional Baseado na Avaliação (DNBA) que teve lugar entre 2016 e 2018, dando origem a uma publicação intitulada «Desafios e Recomendações para a Extensão da Proteção Social a Todos em Timor-Leste: Relatório do Diálogo Nacional Baseado na Avaliação»⁸. Este exercício foi complementado com outro exercício de microssimulação para estimar os potenciais impactos das reformas na pobreza e na desigualdade. O processo participativo envolveu mais de 20 instituições nacionais e internacionais e os respetivos representantes no país, permitindo identificar lacunas nas políticas e desafios operacionais, elaborar recomendações para alargar a proteção social a todos e estimar o custo das reformas propostas. O processo tinha como objetivo lançar as bases para o que depois se tornou na primeira Estratégia Nacional para a Proteção Social.

Numa segunda fase, durante a preparação da ENPS, o OIT/PAR foi aplicado numa estimativa rápida de custos que calculou e projetou o custo de grandes reformas de proteção social em Timor-Leste ao longo de um período de dez anos. Este trabalho serviu de base ao desenvolvimento da primeira ENPS 2021-2030, aprovada em novembro de 2021. As reformas aprovadas centraram-se na melhoria da adequação das prestações, na extensão da cobertura e na introdução de novas medidas de proteção social, com especial destaque para a criação de um piso nacional de proteção social para garantir a segurança de um rendimento básico e o acesso a serviços essenciais para todos, especialmente para os mais pobres e vulneráveis.

Dois anos após a aprovação da ENPS, a OIT atualizou o OIT/PAR para estimar e projetar novamente os custos de reformas-chave da política de proteção social. Estas incluíram a transferência universal de dinheiro *Bolsa da Mãe – Jerasaun Foun*, o subsídio de apoio condicional Bolsa da Mãe, a pensão social de velhice, a pensão social de invalidez para as pessoas incapacitadas para o trabalho, o programa de alimentação escolar e os cuidados de saúde materno-infantil. Paralelamente, a versão em Excel do modelo OIT/PAR que tinha sido utilizada como base para o desenvolvimento da estratégia nacional foi atualizada e transferida para uma plataforma online, tendo a transição decorrido entre fevereiro e agosto de 2023.

Em 22 e 23 de agosto de 2023, a OIT realizou um seminário de formação de dois dias intitulado «Atualização das Estimativas de Custo da ENPS 2021-2030 através do PAR da OIT» para 13 responsáveis políticos (7 homens e 6 mulheres) do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), o Ministério da Educação (ME), o Ministério da Saúde (MS) e o Instituto Nacional de Estatística (INE). A formação visava reforçar a capacidade técnica dos participantes para compreender, aplicar e analisar o modelo OIT/PAR, com especial destaque para a atualização das projeções dos custos e dos beneficiários, a fim de refletir as alterações das políticas introduzidas desde a aprovação da ENPS em Timor-Leste. Durante as sessões, os participantes utilizaram o modelo para testar ajustes aos parâmetros das pensões sociais, em linha com as discussões de políticas então em curso.

Numa terceira fase, o modelo OIT/PAR foi novamente atualizado para refletir as alterações políticas mais recentes aprovadas pelo IX Governo Constitucional de Timor-Leste, formado a 1 de julho de 2023. Em agosto de 2025, foi realizada uma nova estimativa rápida para calcular e projetar os custos das reformas, que introduziram objetivos mais ambiciosos, nomeadamente no que se refere aos valores das prestações.

A *Tabela 1* abaixo compara as reformas no âmbito da proteção social estabelecidas na ENPS 2021-2030, aprovadas em novembro de 2021, com as alterações das políticas introduzidas pelo IX Governo Constitucional de Timor-Leste desde a sua entrada em funções a 1 de julho de 2023. Esta comparação realça a evolução da política de proteção social em Timor-Leste ao longo de um período de quatro anos (2021-2025). Embora a ENPS 2021-2030 tenha estabelecido as bases para reformas importantes que visavam melhorar a adequação e expandir a cobertura da proteção social, o IX Governo Constitucional introduziu entretanto novas alterações políticas com parâmetros mais ambiciosos, nomeadamente no que se refere aos valores das prestações.

8 Para mais informações, consulte <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/desafios-e-recomendacoes-para-extensao-da-protecao-social-todos-em-timor>

Tabela 1 – Principais reformas no âmbito da proteção social em Timor-Leste, 2021-2025

Proposta pela ENPS 2021-2030	Implementada (2021-2023)	Revista (2024-2025)
Programa Bolsa da Mãe para famílias vulneráveis com crianças		
Alterar o Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe para um programa universal destinado às crianças dos 0 aos 5 anos.	Foi estabelecido o programa universal de transferência de dinheiro <i>Bolsa da Mãe – Jersaun Foun</i> para crianças desde o nascimento até aos 6 anos. (Decreto-Lei n.º 22/2021, de 10 de novembro)	O programa universal de transferência de dinheiro <i>Bolsa da Mãe – Jersaun Foun</i> foi revogado. (Decreto-Lei n.º 1/2024, de 3 de janeiro)
Aumentar o valor da prestação recebida por cada criança no âmbito do programa Bolsa da Mãe (de 5 USD para 10 USD por mês).	O programa universal de transferência de dinheiro <i>Bolsa da Mãe – Jersaun Foun</i> atribuía uma prestação mensal de 20 USD por criança e de 15 USD para as mulheres grávidas.	
Aumentar o valor da prestação do programa Bolsa da Mãe para as crianças com deficiência, equiparando-o ao valor das prestações do SAI (de 5 USD para 30 USD por mês).	O programa universal de transferência de dinheiro <i>Bolsa da Mãe – Jersaun Foun</i> atribuía uma prestação mensal de 10 USD por criança com deficiência e/ou doença crónica.	
	O Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe atribuía uma prestação mensal de 5 USD por filho entre 0 e 17 anos, com um máximo de três crianças por agregado familiar. (Decreto-Lei n.º 18/2012, de 4 de abril)	O Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe passou a atribuir uma prestação mensal de 8 USD por criança no 1.º ciclo de ensino, 9 USD por criança no 2.º ciclo e 10 USD por criança no 3.º ciclo e no ensino secundário, com um máximo de três crianças por agregado familiar. As crianças com deficiência recebem 5 USD adicionais. (Decreto-Lei n.º 1/2024, de 3 de janeiro)
Programa Merenda Escolar		
Aumentar o valor disponível por criança e por refeição para 0,42 USD por dia de escola.	Aumento do valor por criança e por refeição para 0,42 USD por dia de escola. (Decreto-Lei n.º 61/2022, de 24 de agosto)	Sem alterações
Pensões Sociais de Velhice e de Invalidez (antigo Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos – SAI)		
Introduzir um teste de riqueza para os beneficiários do SAI	Conversão do SAI nas Pensões Sociais de Velhice e de Invalidez. (Decreto-Lei n.º 53/2022, de 20 de julho) Aumento da prestação de 30 USD para 50 USD em 2022. Aumento da prestação de 30 USD para 57 USD por mês em 2023.	Aumento da prestação para 60 USD, com um montante adicional de 20 USD (70-79 anos) e de 40 USD (+ de 80 anos). (Decreto-Lei n.º 8/2024, de 24 de janeiro)
Prestações para cuidados materno-infantis		
Criar um incentivo de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas).	Proposta não implementada	Proposta não implementada

Fonte: Elaborado pelos autores

Fontes de dados do modelo OIT/PAR

O OIT/PAR baseia-se numa diversidade de fontes de dados nacionais e internacionais para estimar os custos, a cobertura e as necessidades de financiamento dos programas de proteção social. Os principais dados inseridos no modelo incluem estatísticas demográficas e do mercado de trabalho, registos administrativos de proteção social, indicadores de pobreza e dados fiscais e orçamentais. As informações demográficas — como a idade, o sexo e o crescimento populacional — provêm maioritariamente do Censo Nacional da População e Habitação de Timor-Leste. Os dados específicos dos programas, incluindo o número de beneficiários, os níveis das prestações e os critérios de elegibilidade, provêm dos registos administrativos do MSSSI, do INSS, do ME e do MS. Os dados económicos, incluindo o PIB e outros indicadores macroeconómicos, foram extraídos das contas públicas apresentadas pelo INE⁹. Os dados orçamentais, incluindo as despesas e receitas públicas, provêm do Ministério das Finanças (MF) e do Portal Transparência Orçamental de Timor-Leste¹⁰. As projeções de dados económicos e orçamentais foram igualmente compiladas a partir dos relatórios de Timor-Leste publicados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI)¹¹. Em conjunto, estas fontes de dados constituem uma base sólida para que o modelo possa estimar e projetar o custo das reformas das políticas de proteção social e avaliar os potenciais impactos dessas reformas. Na *Tabela 2* é apresentado um resumo do tipo de dados utilizados no modelo OIT/PAR em Timor-Leste e das respetivas fontes.

Tabela 2 – Fontes de dados do modelo OIT/PAR

Tipo de dados	Descrição	Fonte
Dados demográficos	São introduzidos dados da população desagregados por idade e sexo juntamente com projeções populacionais.	Censo Nacional da População e Habitação de Timor-Leste 2022 – INETL, Projeções da População 2022-2050, dados administrativos do MSSSI, dados administrativos do INSS, EMIS – Ministério da Educação.
Indicadores macroeconómicos	Indicadores económicos atuais e projetados, incluindo a taxa de inflação, o salário mensal médio, o salário mínimo, a linha de pobreza, a taxa de pobreza, a taxa de crescimento do PIB, o PIB a preços constantes, o PIB a preços correntes e os dados relativos ao mercado de trabalho. Estes indicadores são utilizados para estimar e projetar o custo das prestações de proteção social e para exprimir estas estimativas de custos em percentagem do PIB.	Contas Públicas Anuais de Timor-Leste, Inquérito à Força de Trabalho de Timor-Leste (IFT-TL) de 2021, Inquérito aos Padrões de Vida de Timor-Leste (IPV-TL) de 2014, Monitor Fiscal do FMI e Perspetivas Económicas Mundiais do FMI.
Operações do setor público (OSP)	Informações sobre as receitas públicas (impostos e receitas não fiscais) e as despesas. Estas informações serão utilizadas para calcular o custo das opções políticas propostas em percentagem da despesa pública. O separador OSP <i>statu quo</i> apresenta as receitas e despesas públicas assumindo que não foram implementados benefícios adicionais de proteção social ou quaisquer outras reformas. Um outro separador, OSP <i>benefícios</i> , apresenta as receitas e as despesas públicas, assumindo que serão implementados benefícios adicionais e reformas para completar o piso de proteção social no país num futuro próximo.	Livros do Orçamento Geral do Estado – Ministério das Finanças, Monitor Fiscal do FMI, Perspetivas Económicas Mundiais do FMI.

Fonte: Elaborado pelos autores

Nota 1: São necessários dados históricos e projeções para calcular o custo das prestações de proteção social e projetar esse custo ao longo de vários anos.

Nota 2: Embora o modelo OIT/PAR inclua dados do mercado de trabalho, esses dados não foram utilizados no presente documento, mas poderão ser incorporados em análises futuras para ajudar a fazer estimativas e projeções com base nas políticas de proteção social dirigidas às pessoas em idade ativa.

9 Consulte <https://inetl-ip.gov.tl/pt/contas-nacionais/>

10 Para mais informações, consulte <https://www.budgettransparency.gov.tl/public/index?&lang=pt>

11 Consulte <https://www.imf.org/en/Countries/TLS>

Pressupostos do modelo OIT/PAR

As projeções apresentadas neste documento, calculadas com base na metodologia OIT/PAR, assentam em pressupostos sobre a evolução provável dos indicadores demográficos, do nível de vida, bem como indicadores económicos e orçamentais ao longo do tempo.

Pressupostos demográficos

As projeções demográficas até 2030 (por sexo e idade) foram obtidas a partir das Projeções da População 2022-2050, baseadas no Censo Nacional da População e Habitação de Timor-Leste de 2022, disponível no INE¹². Os dados demográficos constituem a base para estimar os grupos elegíveis da população e projetar o número de beneficiários, o que irá influenciar os custos previstos.

Prevê-se que a população total de Timor-Leste registre um crescimento gradual, passando de cerca de 1,39 milhões em 2023 para 1,56 milhões até 2030. Tanto a população masculina como a população feminina deverá crescer ao longo deste período: o número de homens deverá aumentar de cerca de 703.671 para 791.954 e o número de mulheres de 681.359 para 769.504. Este crescimento gradual da população, de cerca de 2,5 % por ano em média, terá implicações importantes para o planeamento da proteção social, uma vez que o aumento da população aumentará o número de potenciais beneficiários de programas destinados a crianças, adultos em idade ativa e idosos.

Considerando as tendências demográficas por grupo etário, as crianças (0-14 anos), a população em idade ativa (15-59 anos) e os idosos (mais de 60 anos) deverão registar aumentos, embora a taxas variáveis. As crianças continuarão a representar uma percentagem significativa da população (31 % em 2030). O grupo das pessoas em idade ativa, que constitui a maior parte da população, registará um aumento gradual de 59 % em 2026 para 60 % em 2030. A população idosa (mais de 60 anos), embora menor em números absolutos, registará um aumento (9 % em 2030).

Tabela 3 – Projeções da população até 2030

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Total	1.385.030	1.412.604	1.415.136	1.463.989	1.488.949	1.513.626	1.537.744	1.561.458
Sexo masculino	703.671	717.293	719.437	743.328	755.539	767.967	780.010	791.954
Sexo feminino	681.359	695.311	695.699	720.661	733.410	745.659	757.734	769.504

Fonte: OIT/PAR

Pressupostos macroeconómicos e orçamentais

O modelo OIT/PAR aplica indicadores-chave macroeconómicos e de finanças públicas para estimar os custos de cada programa de proteção social para o período 2023-2030. Na *Tabela 4* são apresentados dados atuais e projeções para os principais indicadores macroeconómicos e de finanças públicas utilizados no modelo OIT/PAR em Timor-Leste.

Segundo os dados mais recentes, após a contração causada pela crise da COVID-19, o PIB recuperou rapidamente, maioritariamente impulsionado por uma elevada despesa pública e pelo consumo privado, projetando-se que continue a crescer, embora a um ritmo decrescente a partir de 2023. Entre 2023 e 2030, o PIB não petrolífero de Timor-Leste deverá aumentar de forma gradual, passando de 1,8 mil milhões de USD para 2,8 mil milhões de USD, com um crescimento anual de cerca de 3 % após 2025. A inflação, que atingiu um pico de 8,4 % em 2023, deverá diminuir acentuadamente e permanecer estável em cerca de 2 % a partir de 2027, o que sugere um contexto mais positivo que pode favorecer o consumo das famílias, em especial das famílias com baixos rendimentos.

No lado orçamental, projeta-se que as receitas públicas estagnem, registando-se uma ligeira diminuição dos seus valores nominais após 2024, o que se explica sobretudo pelo rápido decréscimo do Fundo Petrolífero. A despesa pública, pelo contrário, continua a ser muito elevada. Esta diferença entre a receita e a despesa evidencia um desequilíbrio orçamental persistente que pode limitar a capacidade do Governo para financiar o sistema de proteção social de forma sustentável, em especial porque os programas não contributivos constituem a maior fatia desse sistema, a menos que sejam identificadas fontes de receita adicionais ou sejam redefinidas prioridades para a despesa.

12 Para mais informações, consulte <https://inetl-ip.gov.tl/2024/05/14/population-projection-2022-2050/>

Tabela 4 – Projeções macroeconómicas e das finanças públicas

Indicadores	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
PIB não petrolífero nominal (milhões de USD)	1802	1939	2073	2215	2363	2522	2688	2769 (i)
Crescimento real do PIB não petrolífero (%)	2,4 %	3,5 %	3,4 %	3,2 %	3,2 %	3,1 %	3,0 %	3,0 %
Taxa de inflação (%)	8,4 %	2,1 %	0,4 %	1,7 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Receita pública total (milhões de USD)	927	953	956	945	933	918	903	903 (i)
Despesa pública total (milhões de USD)	1493	1747	2617	2104	2096	2169	2244	2323

Fonte: Os dados sobre o PIB não petrolífero, o crescimento do PIB não petrolífero, a taxa de inflação e as receitas públicas foram obtidos a partir dos relatórios do FMI do país, disponíveis em: <https://www.imf.org/en/Countries/TL#countrydata>; os dados relativos às despesas de 2023 e 2025 são do Portal Transparência Orçamental do Ministério das Finanças de Timor-Leste, disponível em: <https://www.budgettransparency.gov.tl/public/index.jsessionid=AF2D3C104150931EB5C9F642D0E8E0DE?&lang=pt>. Para 2023 e 2024, foram utilizados dados reais. Para 2025, foram utilizados os dados do orçamento. A partir de 2026, foram utilizadas estimativas e projeções do FMI.

Notas: (i) Estimativa dos autores com base na taxa de crescimento do ano anterior.

Pressupostos relativos aos níveis de vida e de proteção social

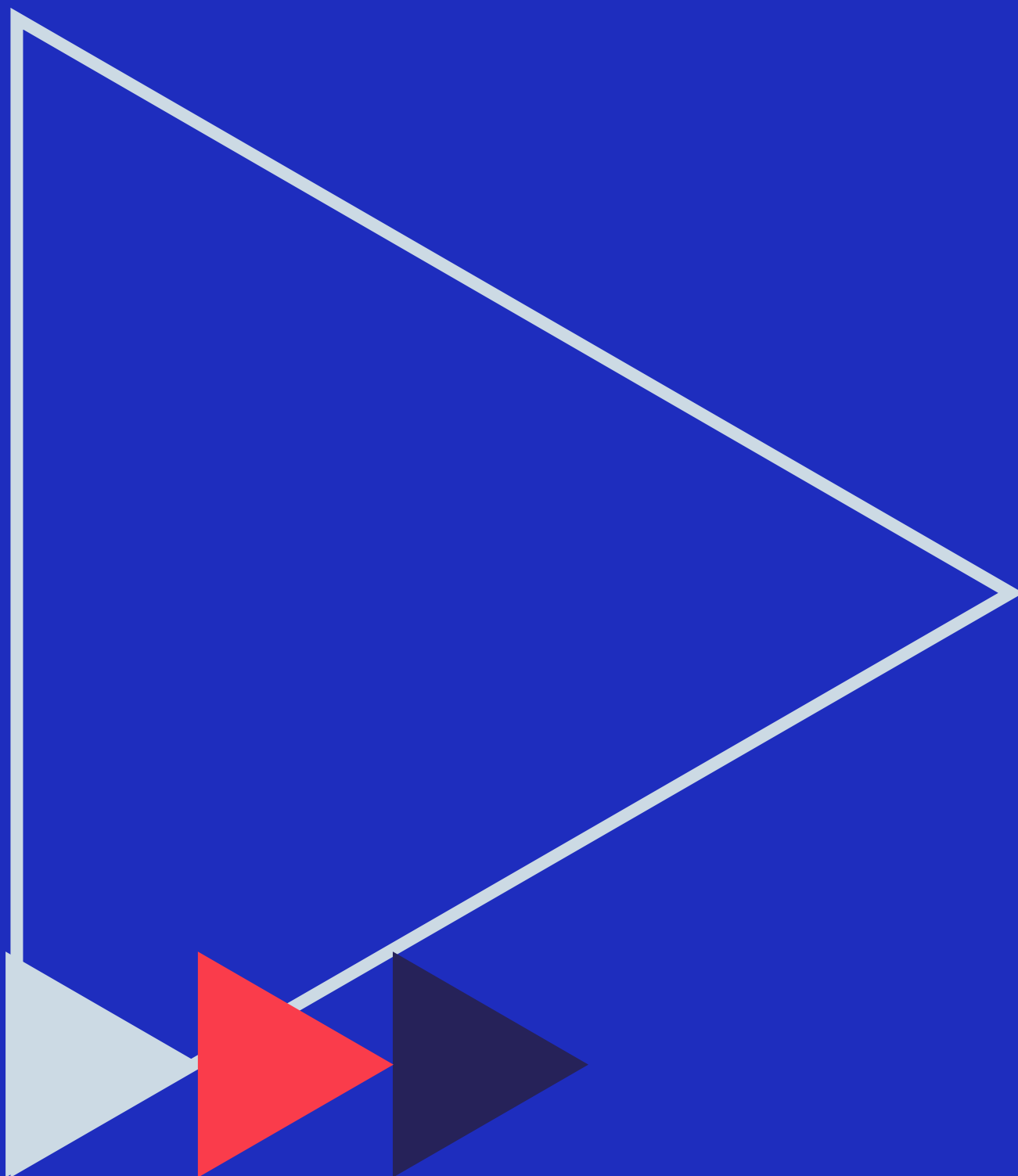
A recuperação económica após a crise da COVID-19 foi fundamental para o acesso das famílias a bens e serviços, tendo também potencialmente melhorado o acesso da população em idade ativa ao mercado de trabalho. No entanto, existem enormes desafios que têm limitado este efeito. O crescimento económico não foi suficiente para reduzir os níveis de pobreza, e quase metade dos timorenses vivem em situação de pobreza. Segundo o Inquérito aos Padrões de Vida de Timor-Leste de 2014, estima-se que 41,8 % da população total viva abaixo da linha de pobreza nacional (1,54 USD *per capita* por dia). A pobreza é também mais frequente nas crianças. Uma em cada duas crianças é pobre. A percentagem de jovens que vivem em agregados familiares pobres é também elevada (39,5 %). Neste documento, assumiu-se que as taxas de pobreza se manterão constantes durante o período de projeção.

No que diz respeito aos níveis das prestações sociais, assumiu-se que os valores nominais se manteriam constantes no cenário de *Statu quo* e no cenário de Reforma 1, ao passo que no cenário de Reforma 2, os valores das prestações foram ajustados à inflação. A secção seguinte apresenta uma explicação pormenorizada dos pressupostos específicos aplicados a cada prestação de proteção social.

No que se refere às taxas de cobertura e de participação, foram utilizados dados administrativos sobre o número de beneficiários das prestações de proteção social existentes (numerador) para 2023 e 2024, em relação à população de referência correspondente (denominador). Relativamente à introdução de novos benefícios, as taxas de participação foram estimadas comparando o número esperado de beneficiários (numerador) com a dimensão da população potencialmente elegível (denominador). A partir de 2025, tanto as taxas de cobertura como as taxas de participação foram projetadas com base nas características de cada programa no que respeita à sua população-alvo.

Pressupostos relativos aos custos

Foram utilizados dados administrativos sobre as despesas com prestações sociais individuais para 2023 e 2024. O custo total previsto da aplicação de um cenário de reforma é estimado multiplicando o número total de beneficiários de cada prestação social pelo valor da transferência de dinheiro correspondente, somando em seguida os custos administrativos. Assumiu-se um custo administrativo de 6 % para todos os programas de proteção social, com exceção das pensões de velhice e invalidez, às quais foi aplicado um custo administrativo de 1 %, com base em dados fornecidos pelo INSS.

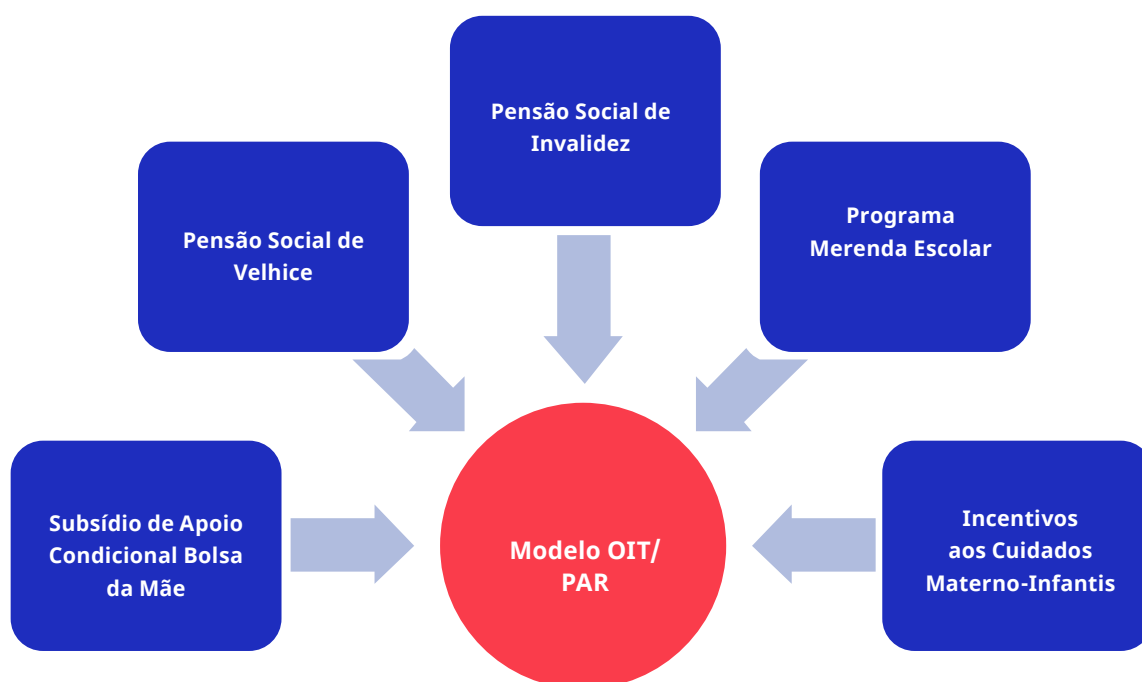


► 3. Resultados dos custos

A presente secção apresenta os resultados do cálculo dos custos para cinco programas principais de proteção social (Figura 2). Os programas sociais e os respetivos cenários de reforma estão organizados de acordo com as garantias mínimas propostas pelos Pisos de Proteção Social (PPS). Os PPS definem conjuntos de garantias básicas de proteção social que devem assegurar cuidados de saúde essenciais e a segurança de um rendimento básico ao longo de todo o ciclo de vida para todos, incluindo os mais necessitados, com o objetivo de prevenir a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social.

- i. Segurança de um rendimento básico para as crianças, que lhes proporcione acesso a alimentação, educação, cuidados de saúde e a outros bens e serviços necessários: através de dois programas principais, o Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe para crianças vulneráveis e o Programa Merenda Escolar.
- ii. Segurança de um rendimento básico para as pessoas em idade ativa: através da Pensão Social de Invalidez, que se limita ao apoio ao rendimento para pessoas em idade ativa incapacitadas para o trabalho.
- iii. Segurança de um rendimento básico para os idosos: através da Pensão Social de Velhice.
- iv. Acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo assistência à maternidade: através dos Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis propostos na ENPS.

Figura 2 – Benefícios de proteção social incluídos no OIT/PAR em Timor-Leste



Fonte: Elaborado pelos autores

Nota: Todos os benefícios de proteção social foram implementados, exceto os incentivos à prestação de cuidados materno-infantis propostos na ENPS 2021-2030.

Para a maioria dos programas, são incluídos cenários que resultam de medidas de política alternativas para ilustrar o intervalo potencial de custos decorrentes das diferentes opções. Estes cenários podem orientar futuros processos de tomada de decisão por parte dos decisores políticos de Timor-Leste, apoiando uma visão de estender a cobertura e melhorar a adequação dos benefícios em linha com as estratégias nacionais de desenvolvimento, em especial com a ENPS 2021-2030, e com as normas internacionais recomendadas pela Convenção n.º 102 da OIT relativa à Norma Mínima da Segurança Social de 1952¹³. Esta norma mínima, que abrange os nove ramos da segurança social¹⁴, diz respeito à percentagem da população protegida, ao nível das prestações mínimas garantidas e às condições e duração do direito a essas prestações. A Convenção n.º 102 não prevê vias específicas para alcançar esses objetivos,

concedendo aos Estados-Membros flexibilidade em termos de implementação. Os objetivos de cobertura podem ser alcançados através da aplicação de regimes universais, de programas de segurança social com componentes baseados na remuneração ou fixos, de regimes de assistência social ou de uma combinação destas abordagens.

Na prática, os cenários de reforma visam alargar progressivamente a cobertura e melhorar a adequação das prestações de proteção social. O cenário de Reforma 1 propõe a extensão da cobertura para um nível universal — exceto no caso do programa Bolsa de Mãe, orientado para o combate à pobreza — mantendo simultaneamente os valores das prestações nos seus níveis nominais atuais. O cenário de Reforma 2 é mais abrangente, estendendo a cobertura universal a todos os grupos da população e indexando os valores das prestações à inflação, preservando assim o valor real das prestações de proteção social face à subida dos preços. No seu conjunto, estes cenários constituem uma base para analisar as implicações orçamentais e estimar os recursos adicionais necessários para colmatar o défice de cobertura da proteção social. Na *Tabela 5* abaixo, é apresentada a descrição do cenário de *Statu quo* e dos cenários de Reforma 1 e 2 para cada uma das prestações de proteção social organizadas pelas garantias propostas pelos PPS.

Tabela 5 – Benefícios de proteção social e cenários de reforma utilizados no modelo OIT/PAR

Garantias dos PPS	Prestações de proteção social	Cenários
Acesso a cuidados de saúde essenciais, incluindo assistência à maternidade	Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis	<p>Cenário de Reforma 1: Cobertura completa – subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Manutenção do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 2: Cobertura completa – subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Manutenção do valor real das prestações.</p>
Segurança de um rendimento básico para as crianças, que lhes proporcione acesso a alimentação, educação, cuidados de saúde e a outros bens e serviços necessários	Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe	<p>Statu quo: Manutenção das taxas de participação e do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 1: Cobertura total das crianças pobres e manutenção do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 2: Cobertura total de todas as crianças e manutenção do valor real das prestações.</p>
	Programa Merenda Escolar	<p>Statu quo: Manutenção da cobertura e atribuição de um valor equivalente a metade da linha de pobreza alimentar (0,42 USD) por cada dia de escola (246 dias por ano).</p> <p>Cenário de Reforma 1: Manutenção do valor das prestações (metade da linha de pobreza alimentar, 0,42 USD) e extensão da cobertura (universal).</p> <p>Cenário de Reforma 2: Manutenção do valor real das prestações (ajustado à inflação) e extensão da cobertura (universal).</p>
Segurança de um rendimento básico para pessoas em idade ativa sem capacidade para obter um rendimento suficiente, especialmente em casos de doença, desemprego, maternidade e incapacidade	Pensão Social de Invalidez	<p>Statu quo: Manutenção das taxas de participação e do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 1: Extensão da cobertura a 100 % das pessoas elegíveis e manutenção do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 2: Extensão da cobertura a 100 % das pessoas elegíveis e manutenção do valor real das prestações.</p>

13 Consulte a Convenção n.º 102 da OIT, disponível em: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/normativeinstrument/wcms_c102_pt.pdf

14 Os ramos incluem: cuidados de saúde, subsídio de doença, subsídio de desemprego, pensão de velhice, subsídio de acidente de trabalho, abono de família, subsídio de maternidade, subsídio de invalidez e pensão de sobrevivência.

Garantias dos PPS	Prestações de proteção social	Cenários
Segurança de um rendimento básico para as pessoas idosas	Pensão Social de Velhice	<p>Statu quo: Manutenção das taxas de participação e do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 1: Extensão da cobertura a 100 % das pessoas elegíveis em todos os grupos etários e manutenção do valor nominal das prestações.</p> <p>Cenário de Reforma 2: Extensão da cobertura a 100 % das pessoas elegíveis em todos os grupos etários e manutenção do valor real das prestações.</p>

Fonte: Elaborado pelos autores

3.1. Acesso a cuidados de saúde essenciais

Timor-Leste dispõe de um sistema universal e público de cuidados de saúde, que garante o livre acesso a serviços de saúde essenciais a toda a população. O direito universal à saúde está consagrado no artigo 57.º da Constituição, que estabelece a base jurídica para um sistema nacional de saúde universal, acessível e de financiamento progressivo.

Apesar dos progressos significativos alcançados nos últimos anos, incluindo progressos na área da saúde materno-infantil e o alargamento da cobertura da imunização, o sistema de saúde continua a enfrentar alguns desafios. As mulheres grávidas e as novas mães, especialmente nas zonas rurais e remotas, continuam a deparar-se com limitações no acesso aos estabelecimentos de saúde. O tempo e os encargos financeiros para chegar a estes estabelecimentos influenciam muitas vezes a decisão de procurar cuidados de saúde. Para reduzir as barreiras de acesso e incentivar as mulheres grávidas e as novas mães a fazerem os exames de rotina recomendados, a ENPS 2021-2030 propôs uma pequena prestação monetária como incentivo à adesão às consultas e aos cuidados, que ainda não foi posta em prática.

3.1.1. Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis

Foi proposto o programa «Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis» para incentivar as mulheres grávidas e as novas mães a comparecerem às consultas de rotina recomendadas (pré-natais e pós-parto). A baixa adesão às consultas está, em parte, associada a dificuldades em chegar aos estabelecimentos de saúde, uma vez que o tempo e o custo das deslocações podem desencorajar as pessoas de procurar cuidados de saúde essenciais. O programa de Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis visa melhorar o acesso aos serviços de saúde, ajudando a cobrir os transportes e as despesas associadas incorridas pelas mulheres quando vão a essas consultas. Ao abrigo deste programa, as mulheres grávidas seriam elegíveis para receber até 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas no máximo) e 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas no máximo). No total, cada mulher poderia receber até 40 USD por gravidez se comparecesse às seis consultas. Importa notar contudo que, embora esteja estabelecido na ENPS 2021-2030, este benefício ainda não foi implementado. Por conseguinte, a análise que se segue baseia-se em cenários de reforma hipotéticos.

Cenários

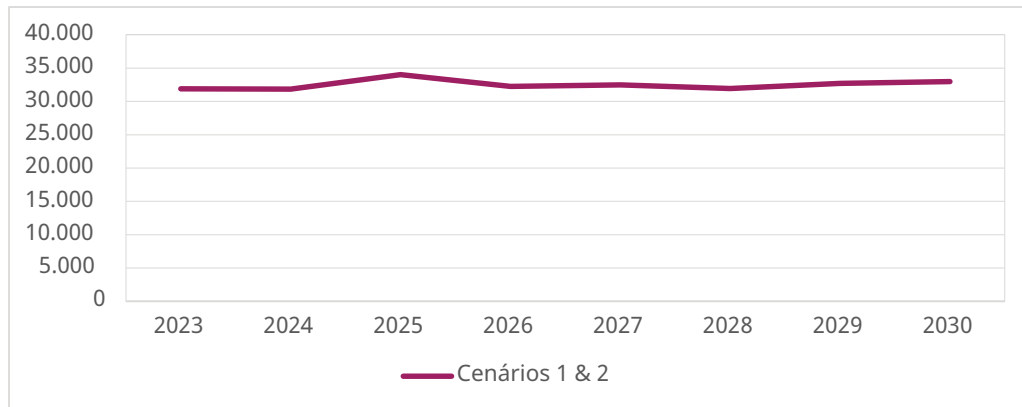
- **Cenário 1:** Um subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Assume-se a plena cobertura de todas as mulheres grávidas e a manutenção do valor nominal das prestações.
- **Cenário 2:** Um subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Assume-se a plena cobertura de todas as mulheres grávidas e a manutenção do valor real das prestações.

Resultados

- No **Cenário 1**, o número de beneficiários deverá aumentar ligeiramente no período 2023-2030, em linha com as tendências demográficas. Os custos do programa continuam a ser modestos, cifrando-se em cerca de 1,3-1,4 milhões de USD por ano, o que representa apenas 0,05-0,08 % do PIB não petrolífero e da despesa pública.
- No **Cenário 2**, projeta-se que o valor da prestação por gravidez aumente gradualmente, passando de 40 USD em 2023 para 48 USD em 2030. O custo do programa aumentaria então para cerca de 1,7 milhões de USD até 2030, o que corresponde a 0,06-0,08 % do PIB não petrolífero e da despesa pública.

De acordo com as projeções, o número de beneficiários terá apenas um aumento ligeiro, passando de 31.910 em 2023 para 32.972 em 2030, o que representa um crescimento de cerca de 3 % (Figura 3). Este aumento modesto reflete as tendências demográficas relativamente estáveis do país no que diz respeito ao grupo-alvo da população.

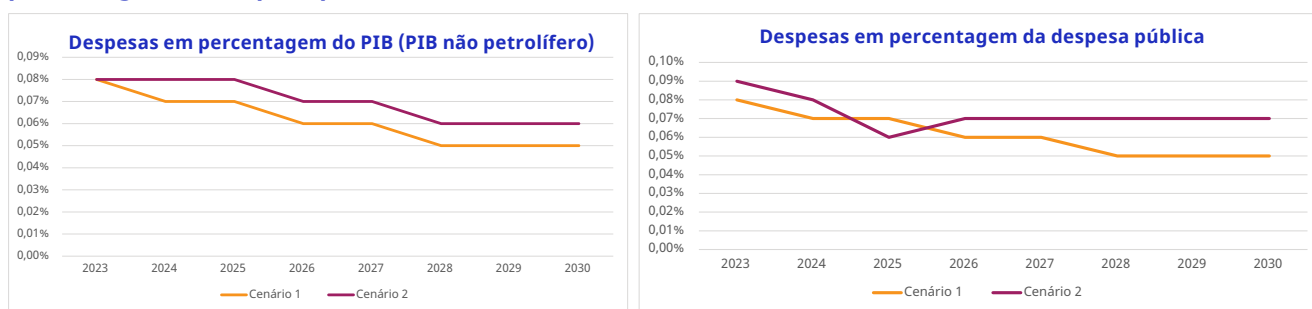
Figura 3: Número previsto de beneficiários da proposta de Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

A introdução desta prestação terá um custo reduzido, representando uma pequena percentagem do PIB não petrolífero e da despesa pública (Figura 4). A partir de 2026, o custo (em percentagem do PIB) será reduzido em ambos os cenários. No Cenário 1, o custo, em percentagem da despesa pública, diminuirá e permanecerá num nível mais baixo, dado que os valores das prestações se mantêm constantes. Em contraste, no Cenário 2, os valores das prestações são ajustados à inflação, conduzindo a custos relativos mais elevados. Isto demonstra que é possível estender a cobertura e preservar o valor real das prestações a um custo relativamente mais elevado. A tendência decrescente dos custos ao longo do tempo reflete um crescimento real do PIB superior ao crescimento das despesas, bem como as alterações demográficas da população elegível. Este benefício pode revelar-se uma intervenção com uma boa relação custo-eficácia para aumentar a procura de cuidados materno-infantis antes e depois do parto, contribuindo assim para melhorar os resultados de saúde e reduzir a morbilidade e mortalidade materno-infantil.

Figura 4: Custo previsto dos Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

3.2. Segurança de um rendimento básico para as crianças

Timor-Leste criou um conjunto de prestações de proteção social destinadas a melhorar o bem-estar das crianças em diferentes aspetos, como a redução da pobreza, a inclusão social, a educação, a saúde e a alimentação. No que diz respeito à garantia de segurança de um rendimento básico para as crianças e à melhoria do acesso à alimentação e à educação, destacam-se dois programas principais. O primeiro é o Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe, administrado pelo MSSI desde 2012. O segundo é o Programa Merenda Escolar, plenamente implementado pelo ME desde 2011. Ambos os programas estão integrados na ENPS 2021-2030 como parte da abordagem para reduzir a pobreza infantil, melhorar o acesso à educação e à alimentação e promover oportunidades equitativas para todas as crianças em todo o país.

No entanto, subsistem preocupações significativas quanto à garantia da segurança de um rendimento básico para as crianças. Em 2024, apenas 13,2 % das crianças entre os 0 e os 14 anos (13,3 % do sexo masculino e 13,1 % do sexo feminino) receberam prestações monetárias, principalmente através do programa Bolsa da Mãe (MSSI, 2025). Os

elevados défices de cobertura continuam a representar um desafio importante. Além disso, o nível de prestações deste programa é baixo, correspondendo apenas a 17 % da linha de pobreza nacional. Adicionalmente, as limitações em termos de capacidade administrativa para a implementação e monitorização dos programas continuam a comprometer a sua eficácia global. No caso do programa Bolsa da Mãe, a prestação depende da inscrição na escola, o que, num contexto em que existem elevadas taxas de abandono escolar, aumenta o risco de as crianças ficarem para trás. Da mesma forma, no que se refere à alimentação, as crianças que beneficiam do Programa Merenda Escolar são as que frequentam a escola. Para estender a cobertura e maximizar o impacto, a conceção destes programas deve ser complementada por medidas específicas destinadas a reduzir as barreiras à inscrição na escola e frequência escolar, especialmente para crianças vulneráveis.

3.2.1. Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe

O Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe é o único programa de combate à pobreza, e visa conceder uma prestação monetária condicional às famílias mais vulneráveis com crianças. Até 2023, o programa funcionou como um regime de transferência de dinheiro condicional, concedendo às famílias com crianças com idades entre 0 e 17 anos, uma prestação monetária regular de 5 USD por criança por mês (60 USD por ano), para um máximo de três filhos. As famílias beneficiárias deveriam cumprir condições flexíveis relacionadas com a educação (inscrição na escola e frequência escolar) e com a saúde (cuidados pré-natais, vacinas e exames), embora, na prática, essas condições raramente fossem monitorizadas.

Desde 2024, foram revistas algumas características do programa Bolsa da Mãe. O programa visa agora as crianças mais vulneráveis inscritas nos graus de ensino 1 a 12. Os níveis das prestações aumentaram e são diferenciados de acordo com o ciclo educativo. As crianças do 1.º ciclo do ensino básico (graus 1 a 4) recebem 8 USD por mês (96 USD por ano), as do 2.º ciclo (graus 5 e 6) recebem 9 USD por mês (108 USD por ano) e os estudantes do 3.º ciclo (graus 7 a 9) e do secundário (graus 10 a 12) recebem 10 USD por mês (120 USD por ano).

Cenários

- **Statu quo:** Manutenção dos níveis atuais de cobertura das crianças inscritas na escola (graus 1 a 12) e dos valores nominais das prestações (8 USD por mês por criança no 1.º ciclo, 9 USD para as crianças no 2.º e 3.º ciclos e 10 USD para as crianças no ensino secundário).
- **Cenário 1:** Alteração da elegibilidade para estender a cobertura a todas as crianças pobres (0-17) e manutenção do valor nominal das prestações.
- **Cenário 2:** Alteração da elegibilidade para tornar o programa universal para todas as crianças (0-17) e manutenção do valor real das prestações (ajustado à inflação).

Resultados

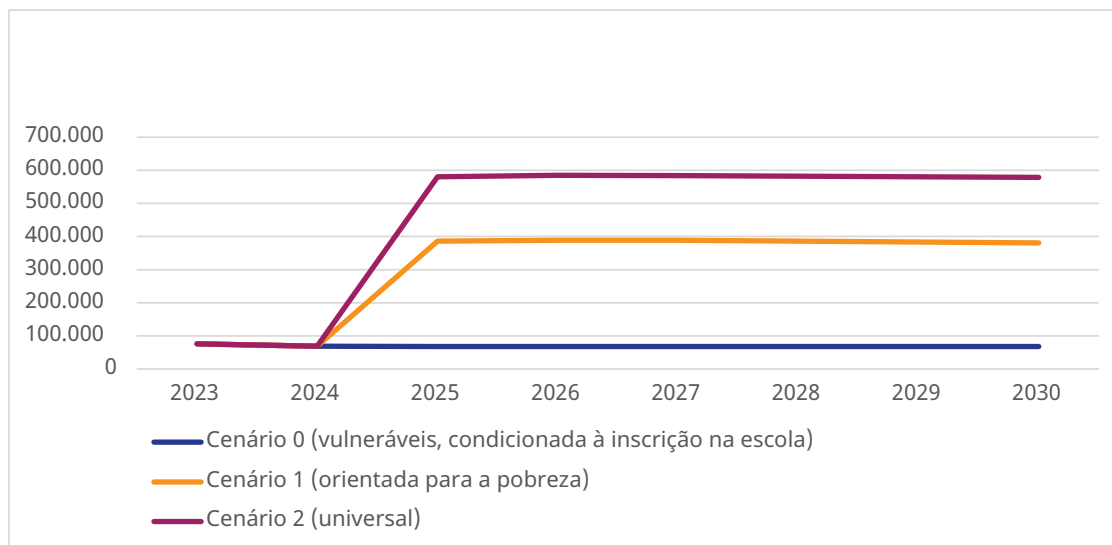
- No cenário de **Statu quo**, prevê-se que o número de beneficiários diminua ligeiramente entre 2023 e 2030, refletindo as tendências demográficas. Consequentemente, prevê-se que os custos atinjam cerca de 7,84 milhões de USD até 2030, permanecendo abaixo de 0,4 % do PIB não petrolífero e da despesa pública total.
- No **Cenário 1**, prevê-se que o número de beneficiários aumente consideravelmente entre 2023 e 2030, à medida que a cobertura é alargada por forma a incluir todas as crianças pobres. Os custos do programa aumentariam significativamente em termos absolutos, atingindo cerca de 42 milhões de USD até 2030, mas permaneceriam viáveis representando cerca de 1,5 % do PIB não petrolífero e 1,7 % da despesa pública.
- No **Cenário 2**, prevê-se uma extensão substancial da cobertura para passar a incluir todas as crianças até aos 17 anos (cobertura universal). Esta extensão conduzirá a um aumento acentuado dos custos totais do programa, que deverão atingir 4,3 % do PIB não petrolífero e 5,1 % da despesa pública.

O programa Bolsa da Mãe beneficiou 76.094 crianças em 2024 (MSSI, 2025). No contexto atual, prevê-se que o número de crianças beneficiárias diminua cerca de 11 %, atingindo 67.712 até 2030, o que reflete a tendência decrescente global da população infantil. Num cenário de reforma em que a cobertura seja alargada de modo a incluir as crianças que vivem em situação de pobreza — com base numa taxa de pobreza infantil estimada de 49 % — prevê-se que o número de beneficiários aumente para cerca de 381.222 até 2030 (cenário de Reforma 1). Se o programa for alargado

15 Os requisitos específicos incluíam: (i) Inscrever na escola todas as crianças com idades entre os 6 e os 17 anos e garantir um mínimo de 80 % de frequência escolar; (ii) Vacinar todas as crianças com idades entre 0 e 12 anos, de acordo com o calendário nacional de vacinação; (iii) Assegurar que as crianças com idades entre os 0 e os 5 anos são examinadas no centro de saúde mais próximo a cada seis meses; e (iv) Participação das famílias beneficiárias em sessões de desenvolvimento comunitário.

para alcançar a cobertura universal, abrangendo todas as crianças entre 0 e 17 anos e ajustando as prestações à inflação para preservar o poder de compra, o número de beneficiários poderá atingir cerca de 578.607 crianças até 2030.

Figura 5: Número previsto de beneficiários do Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe, 2023–2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

Em termos globais, prevê-se que os custos do programa nos cenários projetados aumentem mais lentamente do que o PIB. Consequentemente, o custo dos programas em percentagem do PIB não petrolífero diminuirá gradualmente ao longo do tempo, mesmo que a despesa absoluta aumente. Em termos da despesa pública total, prevê-se um aumento da percentagem estimada em ambos os cenários, uma vez que é expectável que a despesa pública global diminua significativamente devido a reduções no Fundo Petrolífero.

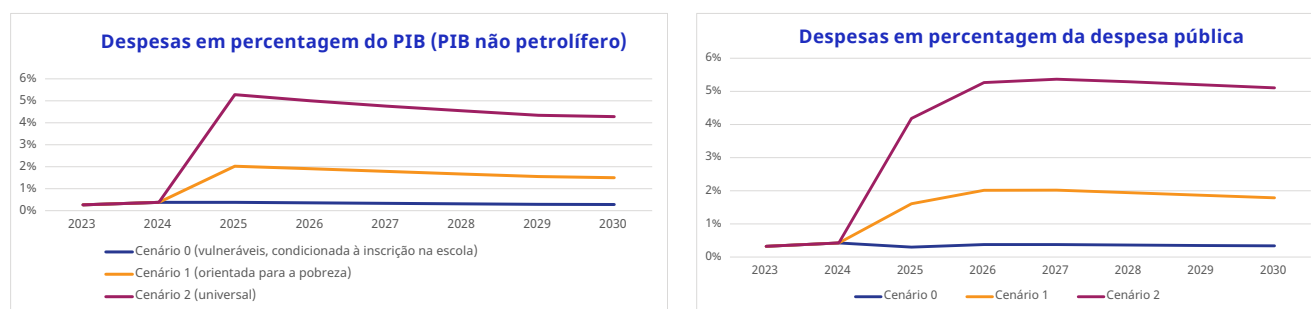
No contexto atual, assumindo que não são efetuadas alterações ao programa, prevê-se que os custos aumentem de 4,84 milhões de USD em 2023 para um valor máximo de 7,91 milhões de USD em 2026, diminuindo gradualmente em seguida para 7,84 milhões de USD até 2030. Em percentagem do PIB não petrolífero, prevê-se que os custos aumentem de 0,27 % em 2023 para 0,38 % em 2025, diminuindo depois para 0,28 % até 2030. Em percentagem da despesa pública total, prevê-se que os custos oscilem entre 0,30 e 0,43 % e que diminuam gradualmente para 0,34 % em 2030.

No Cenário 1, a cobertura é alargada por forma a incluir as crianças que vivem em situação de pobreza, com base numa taxa de pobreza infantil estimada de 49 %, o que resulta num aumento do número de beneficiários de quase seis vezes até 2030. Esta extensão da cobertura terá um impacto significativo nos custos do programa, que deverão aumentar de 7,43 milhões de USD em 2024 para 41,57 milhões de USD em 2030. Isso corresponderia a um aumento gradual de 0,38 % para 1,50 % do PIB não petrolífero ao longo do mesmo período. Do mesmo modo, o custo projetado em percentagem da despesa pública aumentaria de 0,43 % em 2024 para 1,79 % em 2030.

No Cenário 2, a cobertura universal com as prestações ajustadas à inflação implicaria um compromisso orçamental substancialmente superior, com custos projetados superiores a 100 milhões de USD a partir de 2025. Isso exigiria que o programa absorvesse cerca de 5 % do PIB não petrolífero entre 2025 e 2028, diminuindo para 4,28 % em 2030. Em percentagem da despesa pública total, os custos são estimados em cerca de 4 % em 2025, aumentando para mais de 5 % nos anos seguintes. Embora uma extensão desta magnitude implique um forte esforço orçamental, garante igualmente que o valor das prestações evolui paralelamente ao custo de vida, à medida que o peso relativo do programa na economia tende a estabilizar ao longo do tempo.

Isto demonstra que, embora a extensão da cobertura e a manutenção do valor real das transferências possam aumentar o impacto social do programa na redução da pobreza e das desigualdades, seria igualmente necessário que o MSSI assegurasse uma fatia significativamente superior e sustentada do orçamento geral do Estado.

Figura 6: Custo previsto do Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

3.2.2. Programa Merenda Escolar

O Programa Merenda Escolar continua a ser uma das maiores intervenções de proteção social no país, tanto em termos de beneficiários como de custo total. Tem como objetivo fornecer uma refeição por dia de escola a cada criança inscrita no ensino pré-escolar e nos nove anos obrigatórios do ensino básico.

Em julho de 2022, foi aprovado um aumento do valor das prestações de 0,25 para 0,42 USD por estudante e por dia de escola, o que equivale a metade da linha de pobreza alimentar nacional proposta na ENPS 2021-2030. Simultaneamente, o quadro legal integrou um conjunto de regras e procedimentos para facilitar a implementação desta medida no terreno. Este conjunto incluía a possibilidade de contratos plurianuais, a fim de melhorar o planeamento financeiro e assegurar a inclusão de fundos para a implementação do programa no orçamento, a inclusão de requisitos relacionados com a higiene e a qualidade nutricional das refeições fornecidas, e a apresentação de um estudo de monitorização e avaliação para avaliar o impacto do programa.

Apesar da sua natureza universal, o programa continua a enfrentar défices significativos no que se refere à cobertura efetiva. As elevadas taxas de abandono e de repetição escolar, combinadas com a escassez de estabelecimentos de ensino pré-escolar, geram défices substanciais de cobertura no grupo das crianças dos 3 e aos 5 anos, que embora sejam menos acentuados na população dos 6 e aos 14 anos, mantêm-se persistentes. Além disso, continuam a existir disparidades geográficas, uma vez que alguns municípios incluem apenas escolas públicas no programa, enquanto outros incluem escolas públicas e privadas.

Cenários

- **Statu quo:** Manutenção dos níveis de cobertura e o valor nominal da prestação (0,42 USD por estudante por dia de escola).
- **Cenário 1:** Alteração da elegibilidade para alcançar uma cobertura universal das crianças em idade pré-escolar e do ensino básico e manutenção dos valores nominais das prestações.
- **Cenário 2:** Alteração da elegibilidade para alcançar uma cobertura universal das crianças em idade pré-escolar e do ensino básico e manutenção dos valores reais das prestações (ajustados à inflação).

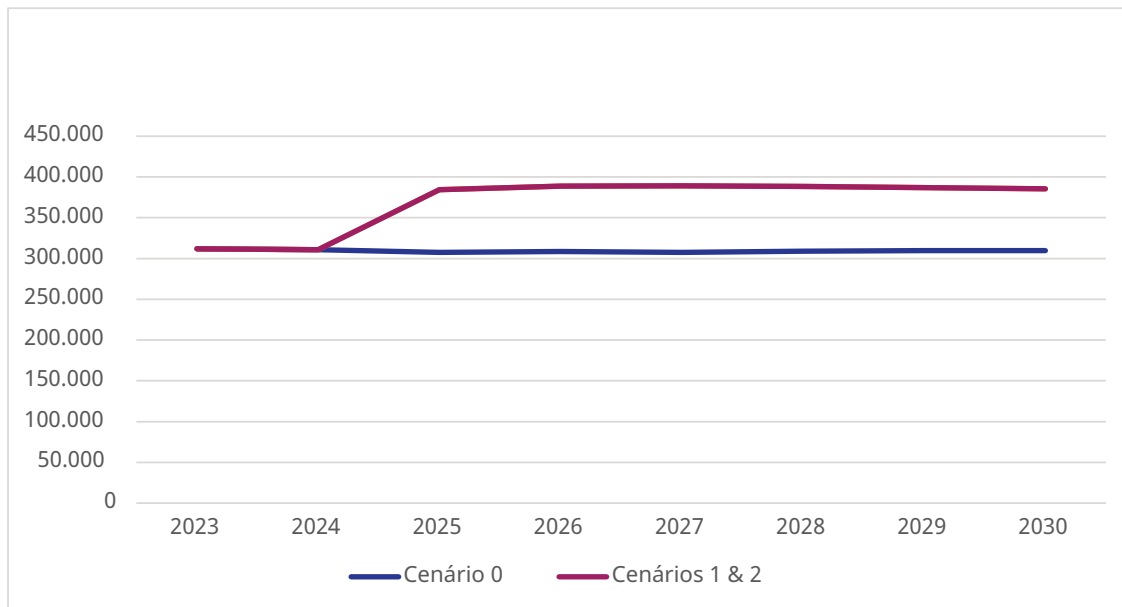
Resultados

- No cenário de **Statu quo**, prevê-se que o número de beneficiários se mantenha quase inalterado, estimando-se os custos do programa em cerca de 34 milhões de USD ao longo do período analisado. Isto corresponde a cerca de 1,22 % do PIB não petrolífero e a 1,46 % da despesa pública total em 2030.
- No **Cenário 1**, as projeções refletem a extensão da cobertura, com 78.000 beneficiários adicionais, em média, entre 2025 e 2030. Prevê-se que os custos aumentem e depois permaneçam relativamente estáveis, atingindo cerca de 42,2 milhões de USD até 2030 (ou seja, 1,52 % do PIB não petrolífero e 1,82 % da despesa pública).
- No **Cenário 2**, os mesmos níveis de cobertura do Cenário 1 e o valor das prestações ajustado à inflação conduziram a um custo projetado relativamente mais elevado durante o período em análise, que deverá atingir 50,63 milhões de USD em 2030, o equivalente a 1,83 % do PIB não petrolífero e a 2,18 % da despesa pública.

O Programa Merenda Escolar beneficiou 311.936 crianças no ensino pré-escolar e no ensino básico em 2023 (MSSI, 2025). Nos cenários de Reforma 1 e 2, prevê-se que o número de beneficiários se mantenha relativamente estável (384.267 em 2025 e 385.463 em 2030), com 78.419 crianças adicionais em média no período 2025–2030. Esta tendência explica-se pela dinâmica demográfica a médio e longo prazo, em especial pela diminuição das taxas de fertilidade, combinada com ineficiências no sistema educativo, tais como o abandono escolar precoce e as elevadas taxas de repetição escolar, que deverão reduzir gradualmente a população em idade escolar.¹⁶

Embora a extensão projetada seja modesta, mesmo um pequeno aumento é significativo, tendo em conta que pode garantir o acesso das crianças a, pelo menos, uma refeição quente por dia de escola. Esta medida não só apoia a nutrição infantil, como também incentiva a frequência escolar e melhora o aproveitamento, em especial entre as crianças mais vulneráveis.

Figura 7: Número previsto de beneficiários do Programa Merenda Escolar, 2023–2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

No cenário de *Statu quo*, o custo total do programa foi estimado em 34,2 milhões de USD em 2023 (equivalente a 1,9 % do PIB não petrolífero e a 2,3 % da despesa pública). Dada a cobertura relativamente estável acima descrita, prevê-se que os custos diminuam ligeiramente para 33,9 milhões de USD até 2030, o que representa 1,22 % do PIB não petrolífero e 1,46 % da despesa pública. Se não existirem outras reformas, o programa coloca pouca pressão sobre as finanças públicas, continuando a contemplar quase todas as crianças a frequentar o ensino pré-escolar e o ensino básico.

No cenário de Reforma 1, a prestação mantém-se fixada em 0,42 USD por estudante por dia de escola e a cobertura é alargada a todas as crianças do grupo etário-alvo, sem indexação para compensar o impacto da inflação no poder de compra. Neste cenário, os custos do programa aumentariam de 34,2 milhões de USD em 2023 (1,9 % do PIB não petrolífero e 2,3 % da despesa pública) para 42,6 milhões de USD em 2026–27, estabilizando em seguida em cerca de 42,2 milhões de USD em 2030 (1,5 % do PIB não petrolífero e 1,8 % da despesa pública).

Este padrão reflete o facto de a frequência no ensino primário já estar próxima da universalidade, deixando apenas margem para estender o programa ao ensino pré-escolar onde persistem défices de cobertura. Ao mesmo tempo, a dinâmica demográfica, em especial a diminuição das taxas de fertilidade, está a reduzir gradualmente a população em idade escolar. Consequentemente, mesmo com uma cobertura universal, o número de beneficiários fica estabilizado e a pressão orçamental do programa diminui ao longo do tempo, apoiando a sua acessibilidade e sustentabilidade no contexto da consolidação orçamental.

No cenário de Reforma 2, as prestações são ajustadas à inflação, mantendo simultaneamente uma cobertura universal.

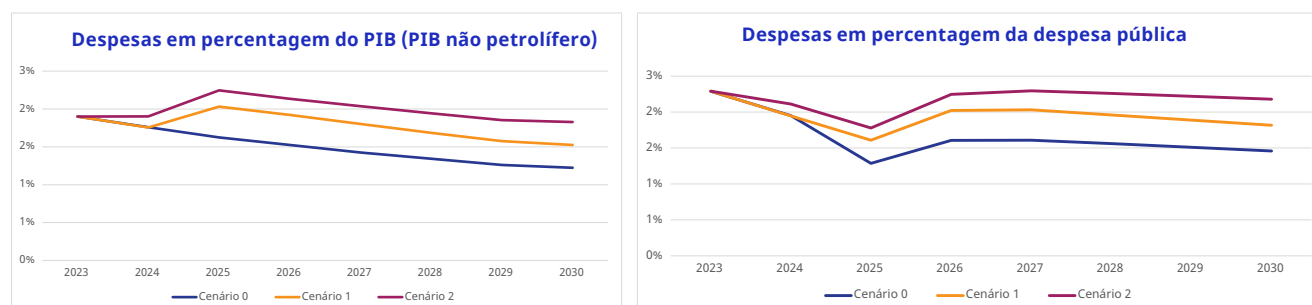
¹⁶ UNSDCF Timor-Leste 2021–2025, página 22.

Isto resulta num aumento moderado dos custos do programa, de 34,2 milhões de USD em 2023 para 42,2 milhões de USD em 2030. Em termos relativos, a percentagem do PIB não petrolífero diminui ligeiramente, passando de 1,90 % em 2023 para 1,83 % em 2030, e a percentagem da despesa pública diminui de 2,29 % para 2,18 % no mesmo período. Esta diminuição gradual reflete a combinação de uma frequência escolar estável com um crescimento económico sustentado que, em conjunto, tendem a reduzir o peso orçamental do programa ao longo do tempo.

No âmbito deste cenário de reforma, alcançar uma cobertura universal exigiria a afetação de 2,18 % da despesa pública em 2030, em comparação com 1,46 % no *Statu quo*. A maior necessidade de recursos reforça a importância de mobilizar espaço orçamental adicional através da reafetação de recursos ou de ganhos de eficiência. No entanto, a carga fiscal continua a ser comportável a médio prazo, se os municípios conseguirem reforçar a capacidade de implementação e assegurarem que as escolas distribuem efetivamente as refeições escolares.

No entanto, é importante notar que, mesmo neste cenário, o valor das prestações não atinge a linha de pobreza alimentar mínima, o que pode limitar o impacto do programa, especialmente na ausência de mecanismos de indexação mais fortes. Até 2030, o valor real da prestação diminuirá parcialmente, afetando a capacidade de as escolas continuarem a proporcionar uma refeição adequada às crianças.

Figura 8: Custo previsto do Programa Merenda Escolar, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

3.3. Segurança de um rendimento básico para as pessoas em idade ativa com incapacidade para o trabalho

Timor-Leste registou progressos notáveis no que se refere à extensão da cobertura da proteção social através do sistema de segurança social contributivo, estabelecido por lei em 2016. O regime geral de segurança social aplica-se a todos os trabalhadores e empregadores do setor público e privado. Foi desenhado com flexibilidade, incluindo dois tipos de contribuições para acomodar diferentes categorias de trabalhadores: contribuições obrigatórias, pagas conjuntamente pelos empregadores e pelos trabalhadores, e contribuições voluntárias para outros trabalhadores têm capacidade para contribuir, mas não estão abrangidos pelo regime obrigatório. O regime voluntário é particularmente importante para os trabalhadores informais, dando-lhes um incentivo para aderirem ao sistema.

Quando os contribuintes cumprem as suas obrigações de pagamento, os prazos e outros requisitos, têm direito a prestações em caso de perda de rendimentos ou de redução de rendimentos por maternidade, velhice, invalidez e morte. Tratando-se de um tipo de sistema com prestações definidas, as prestações monetárias que os beneficiários recebem são predefinidas por lei. As contribuições são agregadas e o sistema redistribui os recursos para garantir a segurança de rendimento aos contribuintes em situações de risco como a velhice, a incapacidade, a maternidade ou a morte durante o seu ciclo de vida. Este sistema oferece previsibilidade e equidade, assegurando que todos os beneficiários recebem uma proteção alinhada com a sua carreira contributiva.

No entanto, o baixo nível de formalidade do mercado de trabalho em Timor-Leste acabou por limitar o alcance do sistema. Em 2024, apenas 27,1 % da população ativa contribuiu para um regime de pensões e pode assim esperar receber uma pensão contributiva aquando da reforma (MSSI, 2025). Em termos de cobertura efetiva, cerca de 12,2 % da população total está protegida por, pelo menos, uma prestação monetária contributiva para a segurança social, enquanto 14,8 % está coberta por, pelo menos, uma prestação monetária não contributiva. Isto significa que uma grande percentagem de trabalhadores e outros grupos vulneráveis da população, em especial os que têm empregos informais ou vulneráveis, os idosos sem uma carreira contributiva ou as pessoas com incapacidade grave para o trabalho, continuam a ser excluídos do sistema de segurança social contributivo, ficando assim a depender de regimes não contributivos.

Em 2024, cerca de 24,2 % das pessoas incapacitadas para trabalhar receberam uma pensão social de invalidez, com uma cobertura ligeiramente superior entre os homens (25,1 %) em comparação com as mulheres (23,3 %) (MSSI, 2025). Isto indica que muitas pessoas que não conseguem trabalhar por incapacidade grave continuam sem uma proteção adequada do rendimento, o que as deixa vulneráveis à pobreza e à exclusão social. Embora possa reduzir a carga fiscal sobre o orçamento de Estado, a baixa cobertura atual compromete a eficácia do programa, uma vez que o sistema não confere proteção suficiente para dar resposta à vulnerabilidade do grupo.

3.3.1. Pensão Social de Invalidez

A Pensão Social de Invalidez é uma prestação monetária não contributiva destinada a servir de apoio ao rendimento básico de pessoas incapacitadas para o trabalho de forma permanente. Esta pensão fazia inicialmente parte do Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (SAII), aprovado em junho de 2008 e implementado desde então. O SAII visava alargar a proteção social às populações vulneráveis, em especial aos idosos e às pessoas com incapacidade, assegurando um nível de vida mínimo e a inclusão social.

A prestação mensal é calculada com base num valor diário considerado o mínimo necessário para viver com dignidade, que é estimado pelo governo tendo em conta a linha de pobreza e a situação económica. Atualmente, esse valor está fixado em 2 USD, perfazendo um montante mensal de 60 USD¹⁷ (ou 720 USD por ano). Esta pensão é paga mensalmente (12 meses por ano) e está sujeita à verificação, pelo INSS, da condição de incapacidade, idade e situação laboral do beneficiário. A pensão não pode ser acumulada com rendimentos de trabalho ou de outras atividades profissionais.

Em 2024, 8822 pessoas no total receberam a Pensão Social de Invalidez, o que representa um aumento de 12 % face ao ano anterior (MSSI, 2025). Em 2024, o custo total desta pensão social foi de 6,1 milhões de USD, dos quais cerca de 1 % destinaram-se a despesas administrativas. Segundo o INSS, trata-se de um custo administrativo relativamente baixo devido às melhorias implementadas e a uma gestão mais eficiente do programa, permitindo que a maioria dos recursos seja canalizada para as transferências de dinheiro destinadas aos beneficiários elegíveis.

Cenários

- **Statu quo:** Manutenção dos níveis de cobertura atuais para as pessoas incapacitadas para o trabalho de forma permanente e manutenção do valor nominal da prestação de 60 USD.
- **Cenário 1:** Extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis e manutenção do valor nominal das prestações.
- **Cenário 2:** Extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis e manutenção do valor nominal das prestações (ajustado à inflação).

Resultados

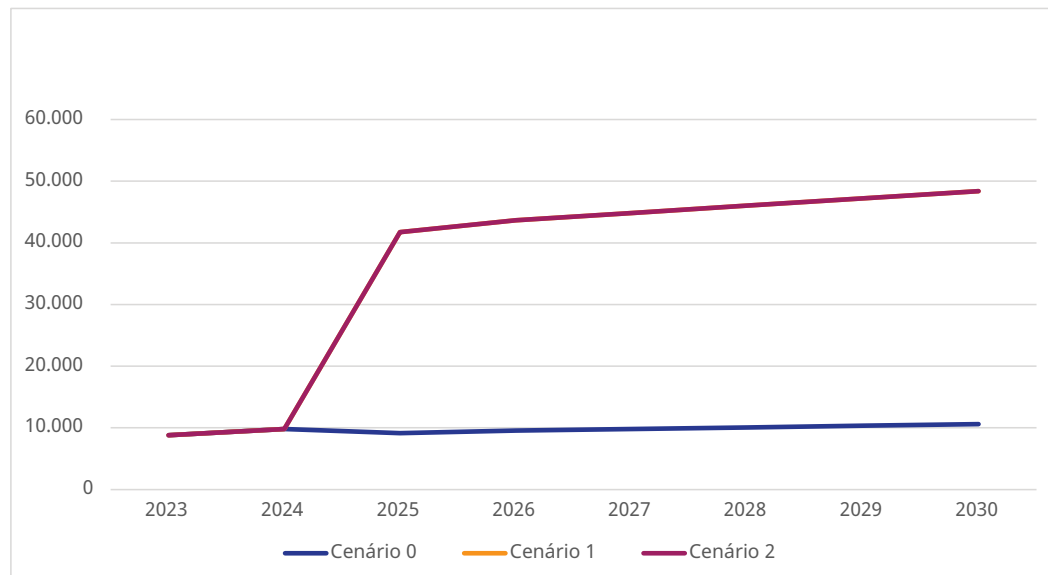
- No cenário de **Statu quo**, prevê-se que o número de beneficiários aumente no período 2023–2030, de 8781 para 10.591, o que corresponde a um aumento de 21 %. Consequentemente, prevê-se que os custos aumentem de 6,3 milhões de USD em 2023 para 7,7 milhões de USD em 2030, variando entre 0,4 e 0,3 % do PIB não petrolífero e da despesa pública total.
- No **Cenário 1**, prevê-se que o número de beneficiários aumente seis vezes, atingindo 48.403 beneficiários. Os custos com a Pensão Social de Invalidez aumentariam significativamente em termos absolutos, atingindo cerca de 35,2 milhões de USD até 2030, mas manter-se-iam em cerca de 1,3 % do PIB não petrolífero e 1,5 % da despesa pública.
- No **Cenário 2**, a cobertura manter-se-á igual à do cenário anterior, mas a atualização do valor da prestação com base na inflação conduzirá a um ligeiro aumento dos custos totais do programa para 44,1 milhões de USD, prevendo-se que atinja 1,6 % do PIB não petrolífero e 1,9 % da despesa pública.

De acordo com dados administrativos (MSSI, 2025), a Pensão Social de Invalidez beneficiou 8781 pessoas em 2023 e 9822 pessoas em 2024. No cenário de *Statu quo*, o número de beneficiários deverá sofrer um aumento modesto para 10.591 até 2030. Em contrapartida, nos cenários de extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis (Cenários 1 e 2), prevê-se que o número de beneficiários aumente substancialmente, atingindo 48.403 em 2030. Isto captaria cerca de 38.000 pessoas adicionais com incapacidade para o sistema.

¹⁷ Para mais informações, consulte https://segurancasocial.gov.tl/beneficios/invalidez#inv_n_cont

A extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis representaria um passo significativo no sentido de garantir rendimentos às pessoas com incapacidade grave que não podem trabalhar, reforçando assim o cumprimento dos seus direitos de proteção social. Essa extensão contribuiria igualmente para reduzir o risco de pobreza e de exclusão social, permitindo uma maior inclusão social e dignidade para as pessoas com incapacidade grave.

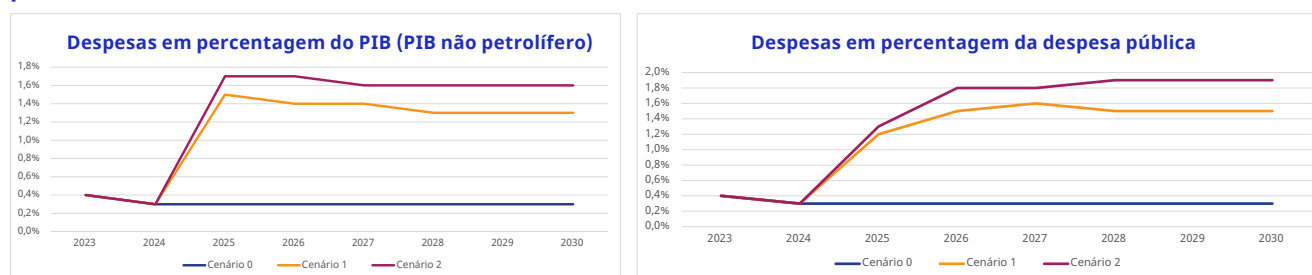
Figura 9: Número previsto de beneficiários da Pensão Social de Invalidez, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

No contexto atual, prevê-se que o custo da Pensão Social de Invalidez aumente de 6,3 milhões de USD em 2023 para 7,7 milhões de USD em 2030, permanecendo em cerca de 0,3 % do PIB não petrolífero e da despesa pública. Embora o contexto atual indique que o custo orçamental é modesto, a maioria das pessoas elegíveis estão excluídas. No entanto, o aumento da cobertura a todas as pessoas elegíveis exigiria um aumento substancial do orçamento. No cenário de Reforma 1 (valores nominais), os custos atingiriam 35,2 milhões de USD até 2030, o equivalente a 1,3 % do PIB não petrolífero e 1,5 % da despesa pública. No cenário de Reforma 2 (com indexação à inflação), observar-se-ia um aumento adicional do peso orçamental para 44,1 milhões de USD até 2030, ou seja, 1,6 % do PIB não petrolífero e 1,9 % da despesa pública.

Figura 10: Custo previsto da Pensão Social de Invalidez, em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

3.4. Segurança de um rendimento básico para as pessoas idosas

Em Timor-Leste, os idosos são o grupo de população para o qual a cobertura da proteção social é mais abrangente. Isto deve-se, em grande medida, à pensão social de velhice introduzida em junho de 2008 sob a designação Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos (SAII), que garante um limite mínimo de rendimento básico a todas as pessoas idosas com idade igual ou superior a 60 anos, independentemente da sua história laboral.

Além disso, os idosos com uma história de emprego formal e de contribuições para o sistema de segurança social têm direito a pensões contributivas ao abrigo do Regime Geral de Segurança Social Contributiva, que proporciona uma segunda camada mais elevada de proteção do rendimento para além da pensão social de velhice. Além disso, os idosos que são veteranos de libertação nacional pela independência recebem as pensões mais elevadas do sistema, que refletem o reconhecimento do seu serviço pelo Estado.

Em comparação com outros grupos vulneráveis, como as crianças e as pessoas com deficiência, os idosos beneficiam, assim, de uma segurança de rendimento mais previsível e de uma cobertura mais abrangente e efetiva, o que sublinha os desafios de equidade relacionados com os défices que ainda subsistem para outros grupos vulneráveis.

De acordo com o MSSI (2025), estima-se que 91,6 % dos idosos recebam pelo menos um tipo de pensão de velhice, tendo a cobertura atingido 98,9 % das mulheres e 83,6 % dos homens em 2024. A maior parte desta garantia de rendimento provém da Pensão Social de Velhice, não contributiva, que oferece uma cobertura quase universal, beneficiando 90,3 % dos idosos (98,3 % das mulheres e 81,5 % dos homens). Em contrapartida, a Pensão Social de Velhice contributiva abrange apenas 1,3 % do total dos idosos, sendo a cobertura mais elevada entre os homens (2,1 %) em comparação com as mulheres (0,6 %).

Este padrão reforça a importância do sistema não contributivo para garantir a segurança de rendimento às pessoas idosas em Timor-Leste, salientando igualmente o papel ainda limitado das pensões contributivas, que são acessíveis apenas a uma pequena parte da população.

3.4.1. Pensão Social de Velhice

A Pensão Social de Velhice é uma prestação monetária mensal não contributiva destinada a servir de apoio ao rendimento básico de todos os cidadãos com idade igual ou superior a 60 anos, independentemente da sua história contributiva, que tenham atingido, pelo menos, a idade mínima legalmente estabelecida para o acesso à pensão de velhice, atualmente fixada em 60 anos.

Esta pensão é paga mensalmente (12 meses por ano) e não pode ser acumulada com rendimentos de trabalho ou de outras atividades profissionais. A prestação mensal é calculada com base num valor diário considerado o mínimo necessário para viver com dignidade, que é estimado pelo governo tendo em conta a linha de pobreza e a situação económica. Atualmente, esse valor está fixado em 2 USD, perfazendo um montante mensal de 60 USD¹⁸ (ou 720 USD por ano). A este valor acrescem montantes adicionais para ajustar a pensão em função da idade: 20 USD para idosos entre os 70 e os 79 anos e 40 USD para idosos com mais de 80 anos.

Em 2024, 95.133 pessoas idosas no total receberam a Pensão Social de Velhice, o que representa um aumento de 5 % face ao ano anterior (MSSI, 2025). Em 2024, o custo total desta pensão social foi de 76,4 milhões de USD, dos quais cerca de 1 % estavam relacionados com despesas administrativas. Segundo o INSS, trata-se de um custo administrativo relativamente baixo devido às melhorias implementadas e a uma gestão mais eficiente do programa, permitindo que a maioria dos recursos seja canalizada para as transferências de dinheiro destinadas aos beneficiários elegíveis.

18 Para mais informações, consulte <https://segurancasocial.gov.tl/beneficios/velhice#social>

Cenários

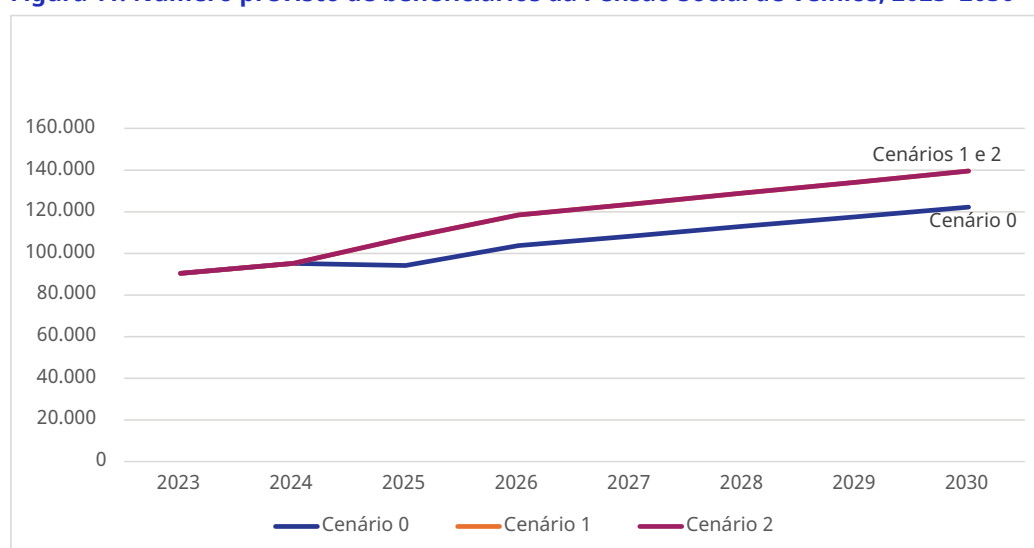
- ▶ **Statu quo:** Manutenção dos atuais níveis de cobertura da Pensão Social de Velhice e manutenção do valor nominal das prestações.
- ▶ **Cenário 1:** Extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis e manutenção do valor nominal das prestações.
- ▶ **Cenário 2:** Extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis e manutenção do valor real das prestações (ajustado à inflação).

Resultados

- ▶ No cenário de **Statu quo**, prevê-se que o número de beneficiários aumente de 90.405 em 2023 para 122.193 em 2030, o que representa um aumento de cerca de 35 %. Consequentemente, prevê-se que os custos aumentem de 62,2 milhões de USD em 2023 para 107,4 milhões de USD em 2030, refletindo um aumento ligeiro no peso orçamental — de 3,5 para 3,9 % do PIB não petrolífero e de 4,2% para 4,6% da despesa pública total ao longo do mesmo período.
- ▶ No **Cenário 1**, prevê-se que o número de beneficiários aumente em apenas 17.396 devido à sua cobertura quase universal, atingindo 139.589 beneficiários em 2030. Assim, o custo da Pensão Social de Velhice aumentará de 62,2 milhões de USD em 2023 para 122,6 milhões de USD em 2030. O impacto orçamental continua a ser relativamente modesto: aumento do custo de 3,5 % para 4,4 % do PIB não petrolífero e de 4,2 % para 5,3 % da despesa pública total no período 2023–2030.
- ▶ No **Cenário 2**, a cobertura deverá manter-se igual à do cenário anterior, ao passo que o ajustamento à inflação do valor da prestação conduzirá a um aumento muito mais elevado do custo total do programa que passará para 190 milhões de USD, prevendo-se que atinja 6,9 % do PIB não petrolífero e 8,20 % da despesa pública total.

Em todos os cenários, prevê-se que o número de beneficiários da Pensão Social de Velhice aumente de forma constante no período 2023–2030, aumento esse que é impulsionado pelo envelhecimento demográfico. No cenário de *Statu quo*, o número de beneficiários aumenta moderadamente, passando de 90.405 em 2023 para 122.193 em 2030. Nos cenários de Reforma 1 e Reforma 2, em que a cobertura se estende a todas as pessoas elegíveis (cobertura universal), o número de beneficiários aumenta de 90.405 em 2023 para 139.589 em 2030, acrescentando apenas 17.396 novos beneficiários. Isto justifica-se pela cobertura quase universal da Pensão Social de Velhice.

Figura 11: Número previsto de beneficiários da Pensão Social de Velhice, 2023–2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

O custo total da pensão social de velhice em Timor-Leste aumentou cerca de 32,8 % entre 2023 e 2025, devido principalmente aos valores mais elevados das prestações. A partir de 2026, os custos previstos aumentam em ambos os cenários, mas a ritmos consideravelmente diferentes, tal como indicado na *Figura 12*.

No cenário de *Statu quo*, as despesas aumentam rapidamente de 62,2 milhões de USD em 2023 para 82,6 milhões em 2025, devido aos valores mais elevados das prestações. Posteriormente, os custos previstos aumentam de forma mais gradual, passando de 91,6 milhões de USD em 2026 para 107,4 milhões de USD em 2030, refletindo principalmente as pressões demográficas. Em relação aos resultados económicos, os custos permanecem estáveis, aumentando apenas ligeiramente de 3,5 % do PIB não petrolífero em 2023 para cerca de 4 % em 2025 e 2030. Em percentagem da despesa pública, o custo é ligeiramente mais elevado, passando de 4,2 % para 4,6 % ao longo do mesmo período.

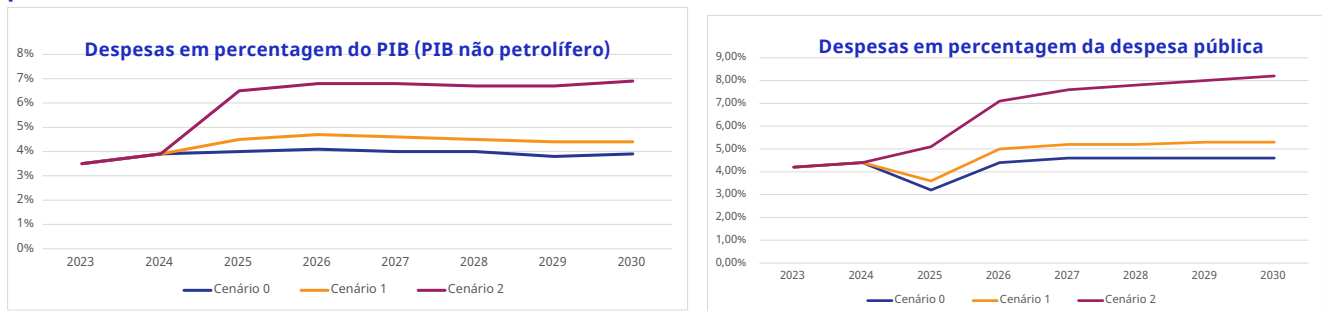
No cenário de Reforma 1, em que é introduzida uma cobertura universal mas os valores nominais das prestações permanecem constantes, os custos previstos aumentam de forma mais acentuada, passando de 62,2 milhões de USD em 2023 para 94,2 milhões de USD em 2025 e para 122,6 milhões de USD em 2030. Em percentagem do PIB não petrolífero, os custos aumentam de 3,5 % em 2023 para 4,5 % em 2025 e depois permanecem relativamente estáveis, atingindo 4,4 % em 2030. Em relação à despesa pública total, a variação será de 4,2 % em 2023 para 3,6 % em 2025 e para 5,3 % em 2030.

No cenário de Reforma 2, que combina a cobertura universal com a manutenção dos valores reais das prestações, as despesas sofrem um aumento adicional, excedendo as do cenário de Reforma 1 devido ao ajustamento à inflação aplicado ao valor das prestações. Em 2030, prevê-se que os custos totais atinjam 190 milhões de USD, o que equivale a 6,9 % do PIB não petrolífero e a 8,2 % da despesa pública total, em comparação com 6,5 % do PIB não petrolífero e a 5,1 % da despesa pública total em 2025.

Atualmente, a Pensão Social de Velhice é quase universal, o que explica por que razão a diferença de custos entre o Cenário 0 e o Cenário 1 é mínima: ambos os cenários abrangem quase o mesmo número de beneficiários. O cenário de Reforma 1 permite uma cobertura universal por um custo orçamental adicional modesto.

Em contraste, o Cenário 2 mostra um aumento acentuado da despesa, uma vez que o valor das pensões está indexado à inflação. Este ajustamento garante que o valor real das prestações é preservado ao longo do tempo, mas também coloca uma maior pressão orçamental sobre o sistema, sobretudo porque existem outros grupos vulneráveis da população necessitados.

Figura 12: Custo previsto da Pensão Social de Velhice em percentagem do PIB e em percentagem da despesa pública, 2023-2030



F99onte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

3.5. Resumo do cálculo dos custos

Os resultados apresentados nas secções anteriores indicam que o custo das prestações de proteção social selecionadas deverá aumentar em todos os cenários, embora a taxa e a dimensão do crescimento variem de forma considerável. A *Figura 13* resume os custos projetados para as prestações selecionadas, organizados pelas quatro garantias sociais, em três cenários distintos:

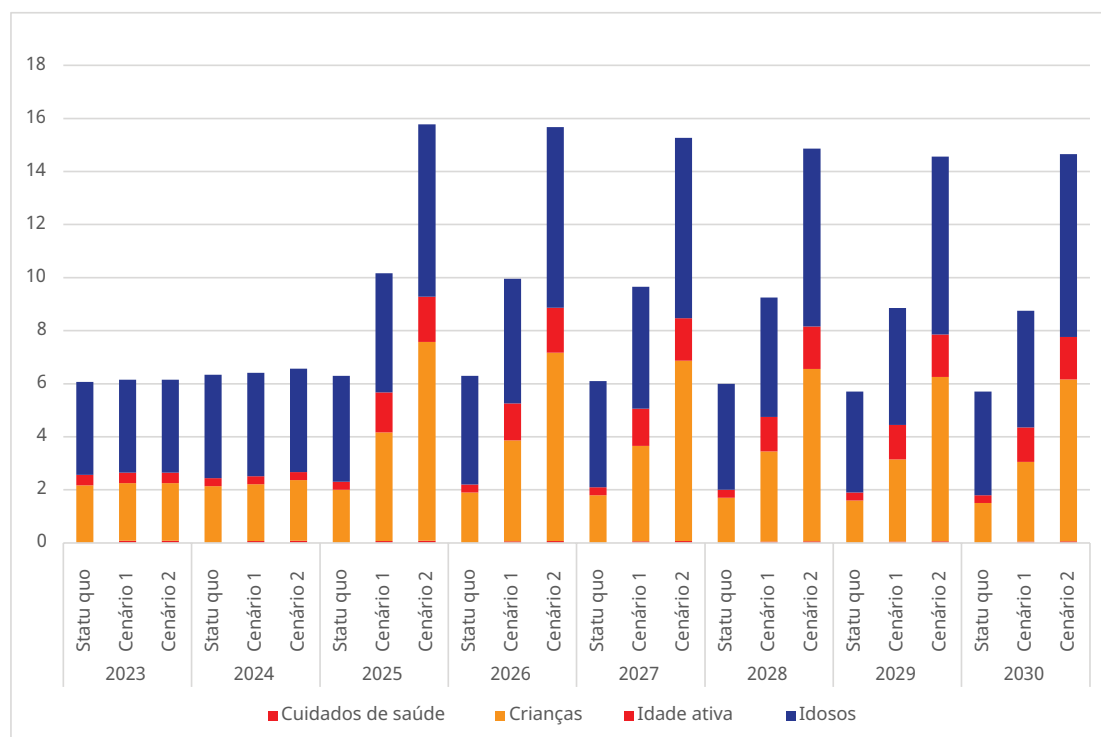
- Cenário de *Statu quo*: As prestações mantêm as características e a estrutura existentes, incluindo as reformas mais recentes que foram aprovadas.
- Cenário de Reforma 1: Os benefícios são alargados até alcançar a cobertura universal (exceto no caso do programa Bolsa da Mãe de combate à pobreza), mantendo constantes os valores nominais das atuais prestações.
- Cenário de Reforma 2: Os benefícios são alargados até alcançar a cobertura universal e os valores das prestações são ajustados à inflação.

No cenário de *Statu quo*, os custos continuam a ser relativamente controlados, e as despesas com as crianças diminuem gradualmente de 2,17 % do PIB não petrolífero em 2023 para 1,51 % em 2030, ao passo que o apoio às pessoas mais velhas aumenta de forma modesta, passando de 3,5 % para 3,9 %. O apoio a pessoas incapacitadas para o trabalho de forma permanente por incapacidade grave permanece baixo, situando-se em cerca de 0,3-0,4 %. Este cenário mantém a estabilidade orçamental, mas apenas permite uma extensão limitada da cobertura, alcançando 510.060 beneficiários no total. Os programas mantêm as características e a estrutura existentes, incluindo as reformas mais recentes que foram aprovadas.

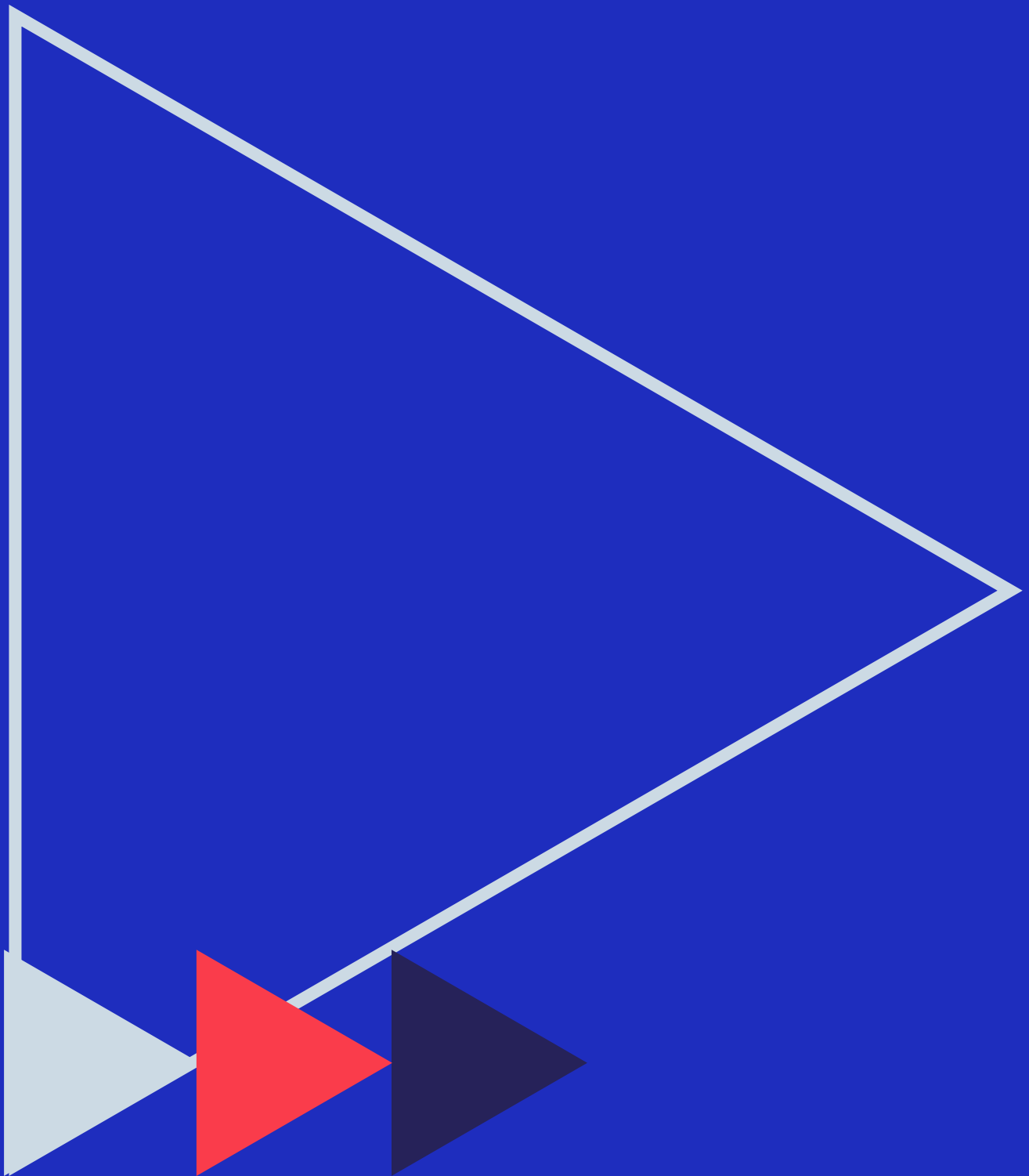
No cenário de Reforma 1, a extensão da cobertura para níveis universais (exceto no programa Bolsa da Mãe), mantendo o valor das prestações atuais nos programas selecionados, resulta em custos mais elevados, mas ainda assim comportáveis. Em 2030, as despesas com crianças atingem 3 % do PIB não petrolífero, o custo dos idosos aumenta para 4,4 % e o apoio às pessoas incapacitadas para o trabalho estabiliza em 1,3 %. O programa proposto de incentivos aos cuidados de saúde representa uma percentagem muito reduzida de cerca de 0,05 %. De um modo geral, este cenário reforça a inclusividade e oferece um trajeto mais equilibrado ao longo deste período, com um baixo custo adicional. Este cenário atingiria um total de 987.649 beneficiários até 2030, o que significa um aumento de 477.579 em comparação com o *Statu quo*, mantendo simultaneamente uma pressão orçamental moderada (consulte a *Tabela 12* em Parâmetros).

No cenário de Reforma 2, a cobertura universal juntamente com as prestações indexadas à inflação resulta numa trajetória mais acentuada de aumento dos custos. Em 2030, as despesas com crianças aumentam significativamente para 6,1 % do PIB não petrolífero, os custos com idosos sobem para 6,9 % e os apoios a pessoas em idade ativa aumentam para 1,6 %, com os cuidados de saúde a representar cerca de 0,06 %. Este cenário quase triplica a despesa total em comparação com o *Statu quo*, criando desafios orçamentais significativos que exigirão uma análise pormenorizada das opções de financiamento para colmatar o défice. É importante salientar que este cenário alargaria a cobertura a mais de um milhão de pessoas, acrescentando 674.974 beneficiários ao sistema existente (consulte a *Tabela 13* em Parâmetros).

Figura 13: Resumo dos custos projetados até 2030 (em percentagem do PIB) para programas selecionados e cenários ao abrigo das quatro garantias de proteção social



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste



► 4. Estimativas do défice de financiamento

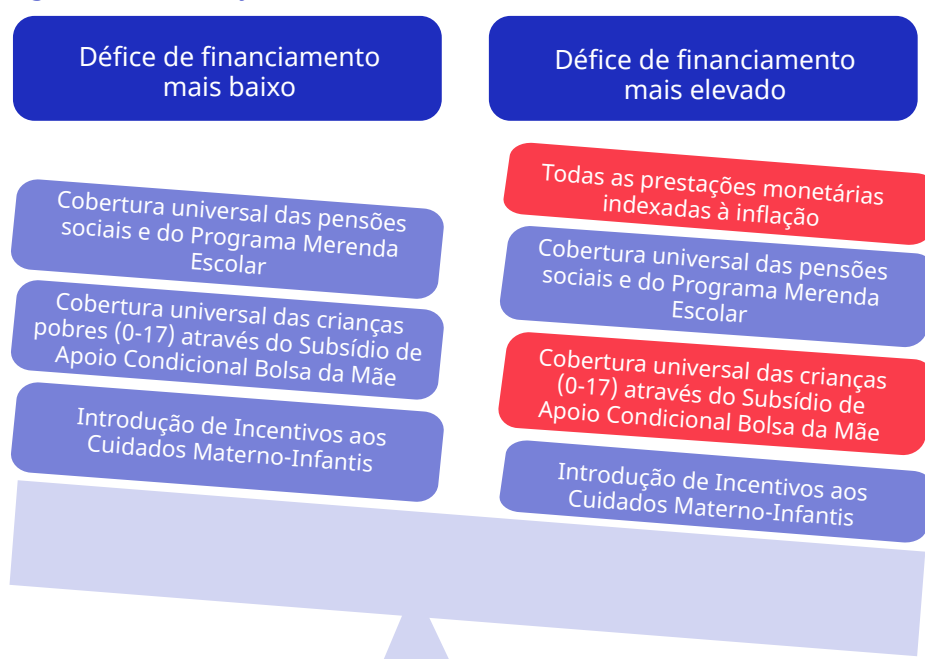
O défice de financiamento refere-se aos recursos monetários necessários para garantir a segurança de um rendimento básico a pessoas potencialmente elegíveis para receber uma prestação social, mas que atualmente não a recebem. Esta diferença representa as despesas adicionais necessárias para atingir a cobertura universal da proteção social (Cattaneo, U., Schwarzer, H., Razavi, S., Visentin, A., 2024).

O défice de financiamento da proteção social em Timor-Leste foi calculado como os recursos adicionais necessários para colmatar os défices de cobertura e atualizar as prestações monetárias de proteção social (não contributivas) selecionadas no âmbito desta análise, nomeadamente as seguintes:

- Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe
- Programa Merenda Escolar
- Pensão Social de Velhice
- Pensão Social de Invalidez
- Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis

O espaço orçamental adicional situa-se entre um défice de financiamento mais baixo, representado pela diferença entre o Statu quo e o cenário de Reforma 1, e um défice de financiamento mais elevado, refletido na diferença entre o Statu quo e o cenário de Reforma 2. Por um lado, tal como apresentado na Figura 14, o défice de financiamento mais baixo baseia-se no pressuposto de que são necessários recursos adicionais para alcançar uma cobertura universal das prestações de proteção social selecionadas — com exceção do programa Bolsa da Mãe de combate à pobreza — e manter constante o valor nominal das prestações. Por outro lado, o défice de financiamento mais elevado é determinado pelos recursos adicionais necessários não só para alcançar uma cobertura universal, mas também para ajustar os valores das prestações à inflação. A principal razão para a indexação das prestações à inflação é evitar um declínio do nível de vida dos beneficiários, protegendo-os contra a subida dos preços ao longo do tempo. Mas é importante não esquecer que a adequação é geralmente avaliada comparando os níveis das prestações com as normas mínimas aplicáveis aos bens e serviços essenciais (linha de pobreza nacional e salário mínimo).

Figura 14 – Diferenças entre os défices de financiamento mais baixo e mais elevado



Fonte: Elaborado pelos autores

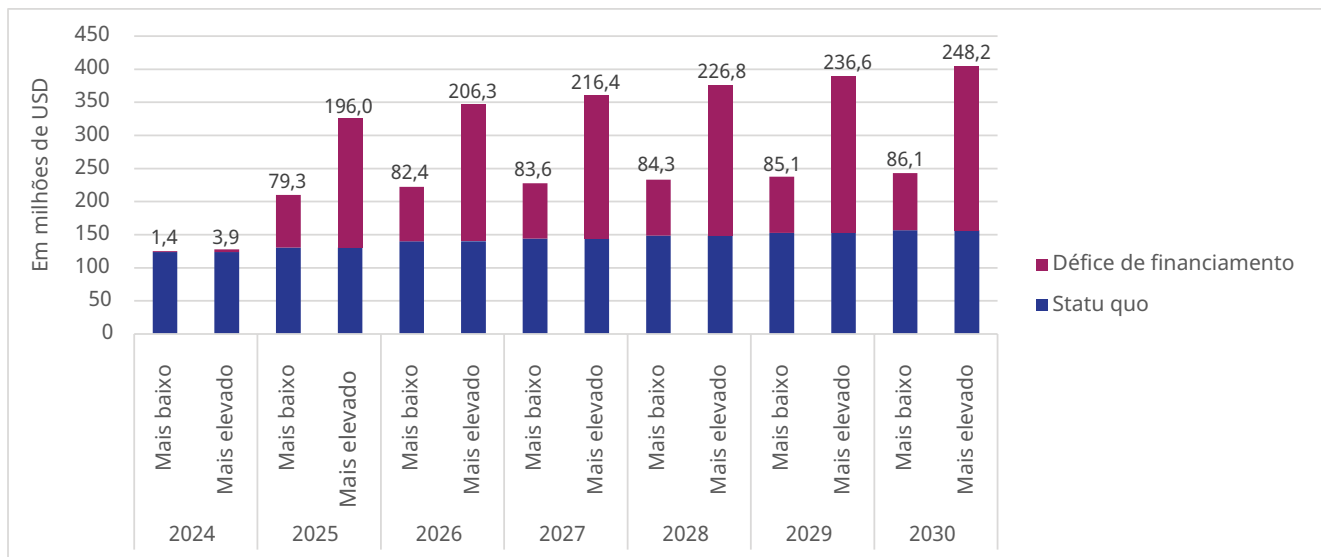
Défice de financiamento total

Défice de financiamento mais baixo: Embora no cenário de *Statu quo* se preveja um aumento moderado dos custos, passando de 123,9 milhões de USD em 2024 para 156,8 milhões de USD em 2030 (6,3–5,7 % do PIB não petrolífero e 7,1–6,7 % da despesa pública), o cenário de Reforma 1 exige despesas mais elevadas, passando de 125,3 milhões de USD em 2024 para 243 milhões de USD até 2030 (6,4–8,8 % do PIB não petrolífero e 7,1–10,5 % da despesa pública). A diferença estimada entre estes dois cenários — que corresponde ao défice de financiamento mais baixo — aumentaria de apenas 1,4 milhões de USD em 2024 para 86,1 milhões de USD em 2030. Isso passaria a representar um peso adicional de 3,1 pontos percentuais sobre o PIB não petrolífero e de 3,8 pontos percentuais sobre a despesa pública. Estes resultados sugerem que a extensão da cobertura a todas as pessoas elegíveis, mantendo simultaneamente a adequação do valor nominal das prestações, poderá ser sustentável se for criado espaço orçamental suficiente para colmatar o défice de financiamento.

Défice de financiamento mais elevado: O défice de financiamento mais elevado reflete uma reforma mais ambiciosa. O cenário de Reforma 2, que inclui a cobertura universal e as prestações indexadas à inflação, conduz a um aumento significativo dos custos de 127,9 milhões de USD em 2024 para 405 milhões de USD até 2030 (6,6 % do PIB não petrolífero e 14,7 % da despesa pública). Prevê-se que o défice de financiamento aumente significativamente, passando de 3,9 milhões de USD em 2024 para 248,2 milhões de USD em 2030. Em 2030, isso representaria um peso adicional de 9 pontos percentuais sobre o PIB não petrolífero e de 10,8 pontos percentuais sobre a despesa pública.

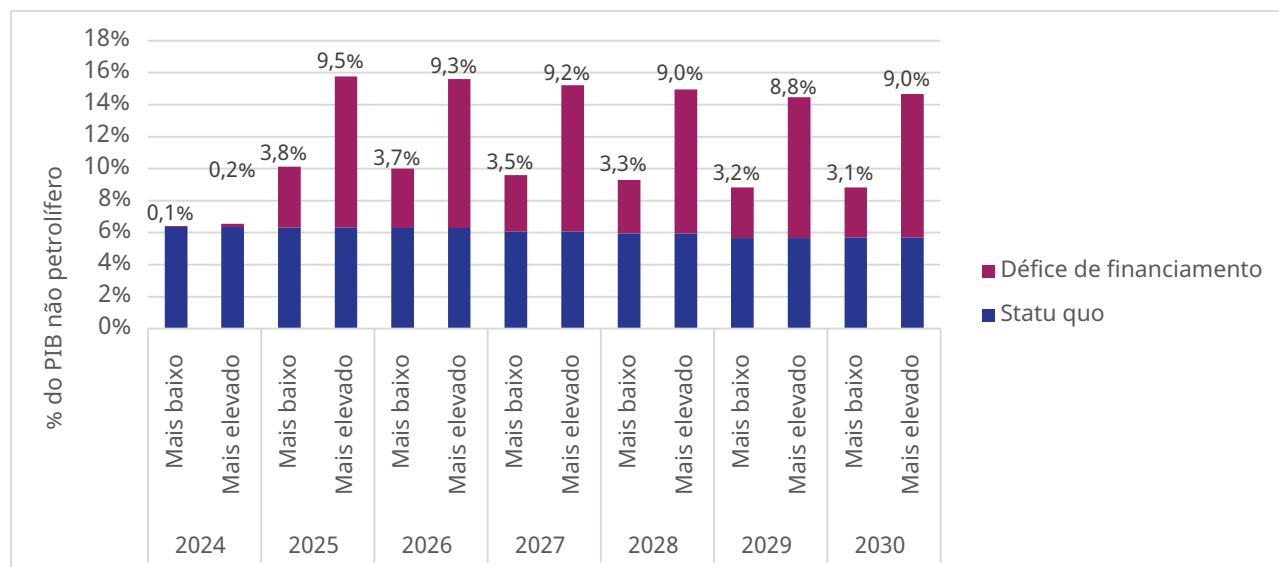
Em resumo, prevê-se que o défice de financiamento em 2026 se situe entre 82,4 milhões de USD e 206,3 milhões de USD, consoante o cenário de reforma escolhido (*Figura 15*). Em 2030, o défice aumentaria para valores entre 86,1 milhões de USD e 248,2 milhões de USD. Expresso em percentagem do PIB não petrolífero, este valor corresponderia a 3,7–9,3 % em 2026 e a 3,1–9,0 % em 2030 (*Figura 16*). O facto de a diferença no défice de financiamento em percentagem do PIB não petrolífero não ser muito mais elevado em 2030 do que em 2026 reflete o papel do crescimento económico positivo na absorção do aumento dos custos. Embora as despesas aumentem em termos absolutos, o crescimento real do PIB não petrolífero reduz o peso relativo dessas despesas, estabilizando a pressão orçamental. Além disso, o aumento relativo modesto sugere que as pressões demográficas e a indexação das prestações não excedem significativamente o crescimento do PIB após 2026. Esta estabilidade relativa proporciona ao governo uma oportunidade para aplicar as reformas gradualmente, conciliando a cobertura universal e a adequação com a sustentabilidade orçamental.

Figura 15 – Déficit de financiamento de Timor-Leste em milhões de USD, 2024–2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

Figura 16 – Déficit de financiamento de Timor-Leste em percentagem do PIB não petrolífero, 2024–2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

Déficit de financiamento por programa

A *Figura 17* mostra o défice de financiamento, expresso em percentagem do PIB não petrolífero, para as prestações de proteção social selecionadas. O défice de financiamento dos Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis mantém-se constante, situando-se em 0,1 % do PIB, tanto no cenário de défice mais baixo como no cenário de défice mais elevado, em 2026 e 2030, mostrando estabilidade ao longo do tempo, com um défice de financiamento mínimo.

O défice de financiamento do Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe deverá ascender a 1,6 % (mais baixo) e 4,6 % (mais elevado) em 2026, diminuindo ligeiramente para 1,2 % (mais baixo) e 4,0 % (mais elevado) em 2030. A redução entre 2026 e 2030 reflete a melhoria do custo-eficiência, as alterações demográficas e o crescimento económico positivo.

As necessidades de financiamento do Programa Merenda Escolar são relativamente reduzidas e o défice diminui ligeiramente no cenário de défice mais baixo, passando de 0,4 % para 0,3 % entre 2026 e 2030. No cenário de défice de financiamento mais elevado, os custos mantêm-se estáveis em 0,6 %.

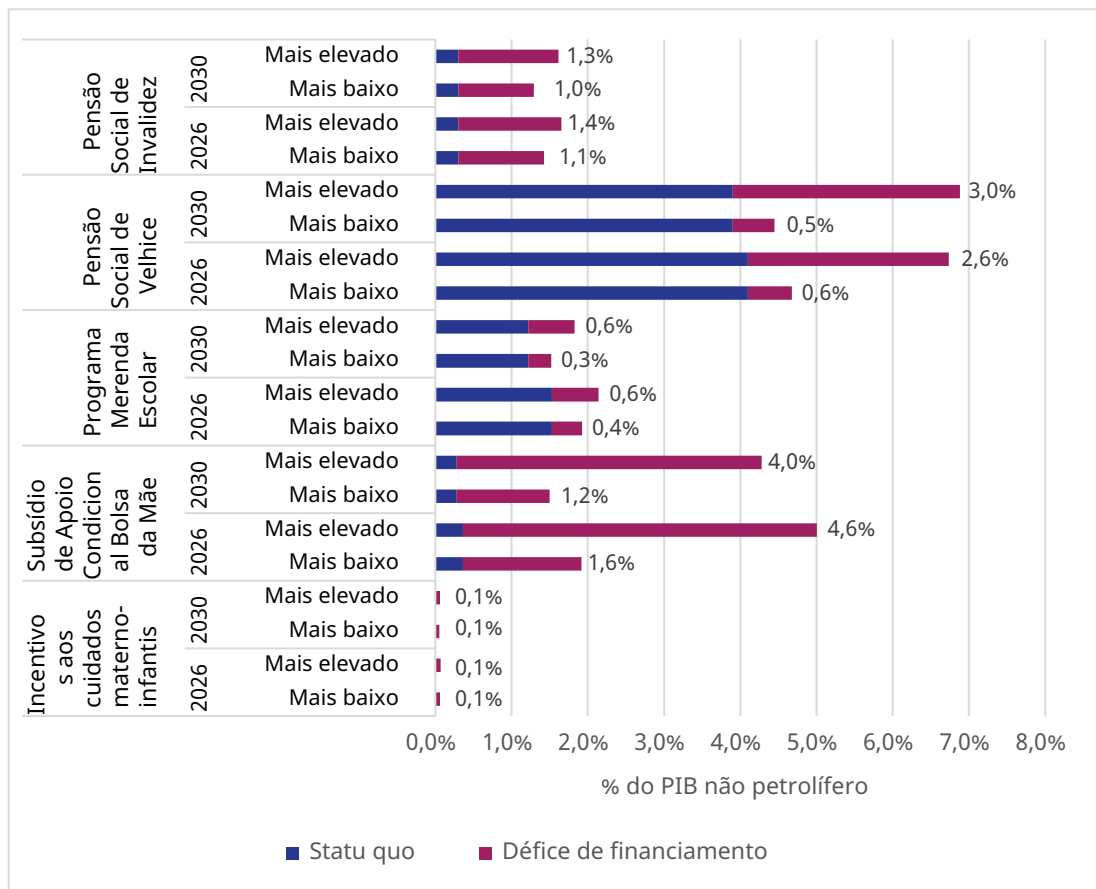
O défice de financiamento mais baixo da Pensão Social de Velhice mantém-se estável — 0,6 % em 2026 e 0,5 % em 2030 — mas o cenário de financiamento mais elevado indica um aumento do esforço orçamental — de 2,6 % em 2026 para 3 % em 2030.

Prevê-se um défice de financiamento moderado para a Pensão Social de Invalidez. A tendência revela uma ligeira redução até 2030 em ambos os cenários. O défice de financiamento é de 1,1 % (mais baixo) e 1,4 % (mais elevado) em 2026, diminuindo ligeiramente para 1,0 % (mais baixo) e 1,3 % (mais elevado) em 2030. O cenário mais elevado exige sempre um aumento do espaço orçamental.

No cenário de défice de financiamento mais baixo, o Incentivo aos Cuidados Materno-Infantis continua a ser insignificante, situando-se em apenas 0,1 % do PIB, o que evidencia a sua viabilidade económica e baixo impacto orçamental. As maiores pressões neste cenário provêm do programa Bolsa da Mãe, que representa entre 1,2 % (2030) e 1,6 % (2026) do PIB não petrolífero, e da Pensão Social de Invalidez que se mantém próximo de 1,0 % (2030) e 1,1 % (2026). A Pensão Social de Velhice também apresenta uma necessidade contínua de financiamento, embora a um nível mais comportável — cerca de 0,5 % (2030) e 0,6 % (2026) — uma vez que este benefício já quase atingiu a cobertura universal. Estas prestações de proteção social, no seu conjunto, resultam num défice de financiamento total de 3,7 % do PIB não petrolífero em 2026, diminuindo para 3,1 % em 2030. Esta diminuição global sugere uma melhoria gradual da situação orçamental e uma trajetória mais sustentável com base no pressuposto de uma cobertura amplamente universal (com exceção do Programa Bolsa da Mãe), com a redução das necessidades de financiamento do sistema em relação ao rendimento nacional ao longo do tempo.

Em contraste, o cenário de défice de financiamento mais elevado é mais desafiante. Neste caso, o Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe surge como o maior investimento necessário, com necessidades de financiamento que variam entre 4,0 % (2030) e 4,6 % (2026) do PIB não petrolífero, seguindo-se a Pensão Social de Velhice em que esses valores são de 3 % (2030) e 2,6 % (2026). Além disso, os custos decorrentes do Programa Merenda Escolar e da Pensão Social de Invalidez mantêm-se moderados, situando-se em 0,6 % (2030 e 2026) e entre 1,3 % (2030) e 1,4 % (2026), respetivamente. Ao contrário do que acontece no cenário de défice mais baixo, neste caso, o défice de financiamento aumenta ao longo do tempo, sinalizando uma pressão orçamental crescente a longo prazo se forem adotados níveis mais elevados de prestações sociais sem que sejam implementadas medidas proporcionais em termos de receitas. Consequentemente, o défice de financiamento total deverá atingir 9,3 % do PIB não petrolífero em 2026, aumentando ligeiramente para 9,8 % em 2030. Ao contrário do que acontece no cenário mais baixo, esta trajetória indica uma maior pressão orçamental que exige receitas adicionais para satisfazer as necessidades de forma sustentável.

Figura 17 – Déficit de financiamento em percentagem do PIB não petrolífero para as prestações de proteção social selecionadas, 2026 e 2030

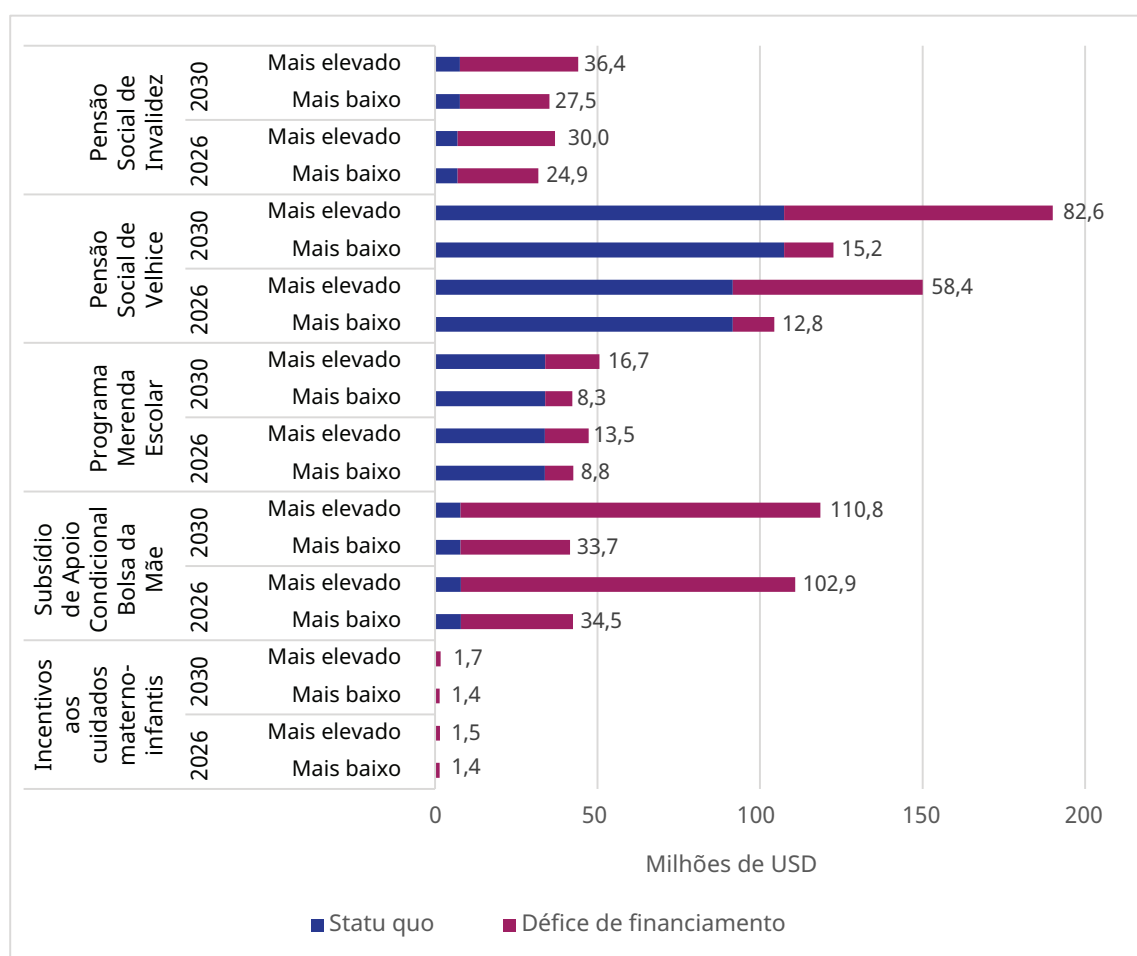


Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

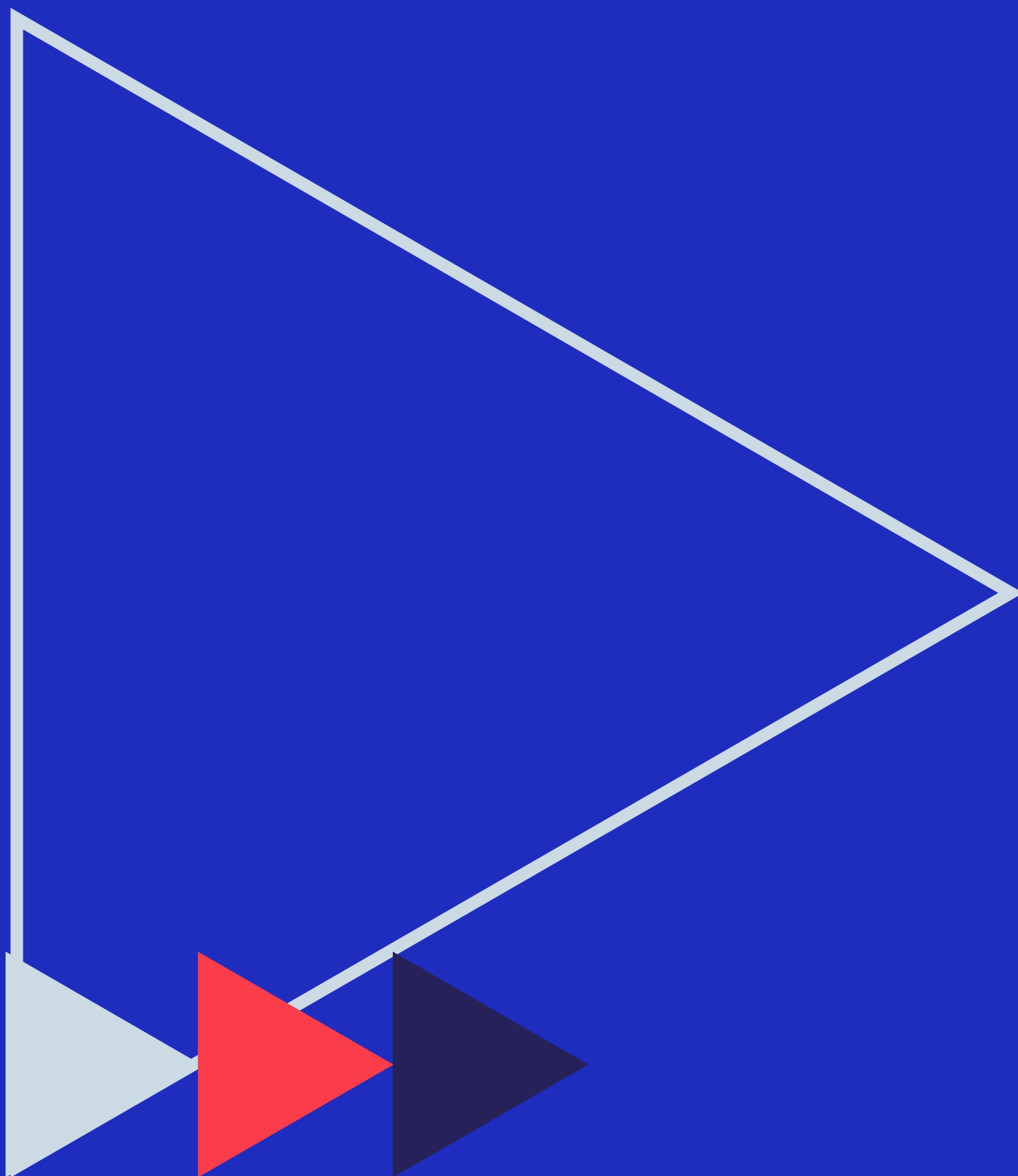
A *Figura 18* mostra o défice de financiamento correspondente em termos absolutos (em milhões de USD) para as prestações de proteção social selecionadas em 2026 e 2030. No cenário mais baixo, as necessidades de financiamento mantêm-se relativamente moderadas e globalmente estáveis ao longo do tempo. Os Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis representam um défice muito pequeno de cerca de 1,4 milhões de USD, tanto em 2026 como em 2030, em comparação com outros programas. O Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe corresponde ao montante mais elevado de 34,5 milhões de USD em 2026, diminuindo para 33,7 milhões de USD em 2030. Outras contribuições significativas, mas menores, provêm do Programa Merenda Escolar (aumento de 8,3 milhões de USD em 2026 para 8,8 milhões de USD em 2030) e da Pensão Social de Velhice (de 12,8 para 15,2 milhões de USD). A Pensão Social de Invalidez também comporta uma necessidade considerável de financiamento, que passa de 24,9 para 27,5 milhões de USD entre 2026 e 2030. De um modo geral, o défice de financiamento total neste cenário deverá aumentar ligeiramente, passando de 82,4 milhões de USD em 2026 para 86,1 milhões de USD em 2030, o que sugere exigências orçamentais relativamente estáveis ao longo do tempo.

No cenário mais elevado, as necessidades de financiamento aumentam substancialmente, refletindo o ajuste da adequação do valor das prestações conjuntamente com a cobertura universal. O Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe corresponde ao montante mais elevado e requer 102,9 milhões de USD em 2026, valor esse que sobe para 110,8 milhões de USD em 2030. A Pensão Social de Velhice também envolve um aumento das necessidades de financiamento, de 58,4 milhões de USD em 2026 para 82,6 milhões de USD em 2030. São igualmente necessários investimentos adicionais para a Pensão Social de Invalidez (30 milhões de USD em 2026 e 36,2 milhões de USD em 2030) e para o Programa Merenda Escolar (13,5 milhões de USD em 2026 e 16,7 milhões de USD em 2030). O valor dos Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis continua a ser menor em termos absolutos (1,52–1,68 milhões de USD em 2026 e 2030). No seu conjunto, estas pressões fazem com que o défice de financiamento total dispare para 206,3 milhões de USD em 2026, continuando a aumentar até 248,2 milhões de USD em 2030. Esta trajetória representa uma pressão orçamental mais elevada, com o sistema a exigir mais do dobro do investimento em comparação com o cenário mais baixo.

Figura 18 – Déficit de financiamento em termos absolutos (em milhões de USD) para as prestações de proteção social selecionadas, 2026 e 2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste



► 5. Conclusão e considerações políticas para colmatar o défice de financiamento

Desde a aprovação da ENPS 2021-2030, o Governo de Timor-Leste reorientou a sua agenda de proteção social, passando do planeamento estratégico para a implementação de reformas e o reforço das instituições, tudo isto num contexto de consolidação orçamental¹⁹. Simultaneamente, o lançamento do primeiro Boletim Estatístico sobre Proteção Social pelo MSSI constituiu um marco importante para a definição de políticas baseadas na evidência, bem como para a transparência e a responsabilização.

No período 2024–25, as prioridades do Governo passaram a focar-se no aumento dos valores das prestações sociais e na proteção das populações mais vulneráveis. As reformas incluíram o aumento dos valores das pensões sociais de velhice e invalidez e o aumento dos valores das transferências de dinheiro condicionais do programa Bolsa da Mãe, destinado a melhorar a cobertura e a frequência escolar de crianças vulneráveis.

A nível orçamental e de política, o Governo focou-se em reformas estruturais mais ambiciosas para preservar a sustentabilidade orçamental e reduzir gradualmente os défices orçamentais durante o período 2025–34. No que diz respeito à proteção social, isso incluiu discussões sobre a extensão do sistema de segurança social contributivo, incluindo aos trabalhadores informais, a indexação das prestações à inflação, a melhoria dos sistemas de atribuição de proteção social e o debate sobre opções de financiamento para sustentar as prestações não contributivas a médio e longo prazo. Por exemplo, a extensão do sistema de segurança social contributivo aos trabalhadores informais poderia reduzir a pressão das prestações não contributivas sobre o orçamento de Estado. Isso aconteceria se os trabalhadores mais vulneráveis passassem a ficar abrangidos pelo sistema contributivo e deixassem de ser elegíveis para outros programas não contributivos, ou se continuassem a ser elegíveis, mas recebessem prestações mais reduzidas ou ajustadas.

O Governo realizou investimentos substanciais no sistema de proteção social de Timor-Leste, embora a despesa permaneça desproporcionadamente concentrada. Segundo o MSSI (2025), as despesas com a proteção social ascenderam a 11,4 % do PIB não petrolífero, estando a grande maioria alocada a programas não contributivos (11,3 %) e apenas uma pequena fração ao sistema de segurança social contributivo (0,1 %). Excluindo os pagamentos aos veteranos, o total das despesas com a proteção social representaria 6,7 % do PIB não petrolífero, permanecendo acima da média regional que é de cerca de 6 %.

Apesar dos níveis elevados de despesa, apenas 27 % da população recebe pelo menos uma prestação monetária de proteção social (MSSI, 2025), o que deixa a maioria das pessoas sem cobertura. O acesso continua a ser particularmente limitado para os grupos vulneráveis, como as crianças, os adultos em idade ativa e as pessoas com deficiência, ao passo que outros grupos — entre os quais se destacam os idosos e os veteranos — têm beneficiado bastante do sistema existente.

O investimento estratégico na proteção social é fundamental para colmatar estas disparidades persistentes. A extensão da cobertura está no cerne de uma proteção social universal, uma medida crucial para a erradicação da pobreza (ODS 1.3) e uma condição necessária para um crescimento sustentável e inclusivo, em linha com a Agenda 2030²⁰.

Segundo a OIT, em 2024, o défice de financiamento para alcançar a cobertura universal dos pisos de proteção social nos países de baixo e médio rendimento era equivalente ao montante anual de 3,3 % do PIB. Em 2024, nos países de baixo e médio rendimento, a despesa pública adicional necessária para alcançar a proteção social universal representou 10,6 % da despesa pública anual, ou 31,6 % da despesa com a proteção social. No caso de Timor-Leste, o custo da universalização foi estimado em 10,1 % do PIB não petrolífero (5,7 % para os cuidados de saúde essenciais e 4,4 % para as prestações monetárias de proteção social).

19 De acordo com o FMI (2024), as receitas públicas (que incluem o rendimento sustentável estimado do Fundo Petrolífero) deverão diminuir significativamente, passando de 37,6 % em 2025 para 28,2 % em 2029 e para cerca de 12,5 % em 2044. É expectável que o Fundo Petrolífero, que constitui a principal fonte para a despesa pública, esteja totalmente esgotado até 2039.

20 Para mais informações, consulte o documento da 109.ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho de 2021 intitulada «Building the Future of Social Protection for a Human-Centered World of Work», disponível em: https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/109/reports/reports-to-the-conference/WCMS_780953/lang-en/index.htm

O presente documento apresenta estimativas dos custos e défices de financiamento para algumas prestações de proteção social selecionadas, focando-se na extensão da cobertura para níveis universais. A análise baseia-se na ENPS 2021–2030 e integra as recentes reformas no âmbito da proteção social introduzidas desde meados de 2023, incluindo o aumento do valor das prestações para as pensões sociais e o Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe para crianças vulneráveis.

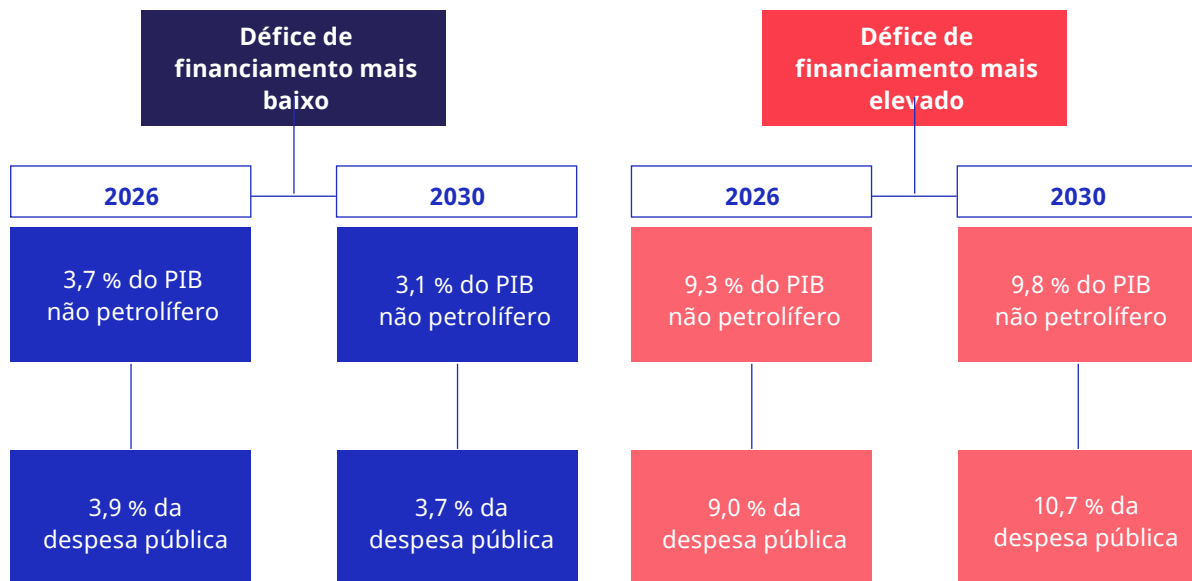
O cálculo de custos, baseado no modelo OIT/PAR adaptado a Timor-Leste mostra que:

- Manter as prestações sociais atuais (pensões sociais, programa Bolsa da Mãe) e introduzir incentivos em dinheiro para os cuidados materno-infantis exige um esforço orçamental semelhante ao longo dos próximos anos. As despesas manter-se-iam em níveis inferiores a 6 % do PIB não petrolífero e 7 % da despesa pública. Embora esta situação possa proporcionar estabilidade, também corre o risco de perpetuar a baixa cobertura e o ciclo intergeracional de pobreza.
- Os cenários de reforma que visam alcançar a cobertura universal são exequíveis. O cenário de reforma que estende a cobertura da proteção social para níveis universais, com exceção do programa Bolsa da Mãe de combate à pobreza (cenário de Reforma 1), conduziria a um ligeiro aumento dos custos em 2026 (10 % do PIB não petrolífero e 10,6 % da despesa pública), mas diminuiria gradualmente ao longo do tempo (8,8 % do PIB não petrolífero e 10,5 % da despesa pública) em 2030. A combinação da cobertura universal com as prestações indexadas à inflação (cenário de Reforma 2) melhoraria significativamente a adequação das prestações sociais, mas com um custo orçamental mais elevado (14,7 % do PIB não petrolífero e 17,5 % da despesa pública em 2030). Ambos os cenários de reforma indicam que, após um aumento inicial para fazer face ao esforço orçamental necessário, o nível da despesa diminuiria ligeiramente, sem resultar num aumento descontrolado em relação ao PIB ou à despesa pública total.
- O cenário de Reforma 1 colocaria o défice de financiamento a um nível mais baixo, entre 3,7 % e 3,1 % do PIB não petrolífero em 2026 e 2030. A despesa pública adicional necessária representaria 3,9 % e 3,7 % da despesa pública no mesmo período. O cenário de Reforma 2 implicaria um maior défice de financiamento, entre 9,3 % e 9,8 % do PIB não petrolífero em 2026 e 2030. A despesa pública adicional corresponderia a 9 % e 10,7 % da despesa pública no mesmo período. Na Figura 19 abaixo é apresentado um resumo do défice de financiamento em 2026 e 2030.

Em conclusão, o aumento modesto do défice de financiamento em percentagem do PIB não petrolífero nos cenários de reforma propostos até 2030 (em comparação com 2026) indica que o crescimento económico poderá absorver grande parte dos custos adicionais. Esta estabilidade relativa proporciona ao governo margem para conduzir reformas graduais que estendam a cobertura da proteção social com vista à universalidade, reforçando simultaneamente a sua adequação e eficácia e assegurando a sua sustentabilidade.

Neste contexto, é urgente que Timor-Leste identifique a melhor combinação de opções de financiamento para

Figura 19 – Déficit de financiamento para prestações de proteção social selecionadas em Timor-Leste, 2026 e 2030



Fonte: Elaborado pelos autores com base no modelo OIT/PAR para Timor-Leste

reforçar o seu sistema de proteção social, alargando a cobertura, atribuindo prestações adequadas e assegurando a sustentabilidade a longo prazo. Embora não exista uma abordagem única para mobilizar recursos, a Recomendação n.º 202 da OIT incentiva os países a ponderarem um vasto leque de opções.

Estimar a magnitude do défice de financiamento, tal como foi feito no presente documento, constitui um passo crucial para que o Governo e os seus principais parceiros, incluindo os representantes dos empregadores e dos trabalhadores, possam analisar cuidadosamente a situação atual da proteção social em termos de cobertura, adequação e despesa, e avaliar as estratégias orçamentais ao seu dispor para colmatar o défice.

Os resultados revelam que a trajetória política dependerá do espaço orçamental disponível, das estratégias para obter receitas e do compromisso político de priorizar a proteção social no orçamento nacional. Os debates a nível nacional sobre estas questões ganharam recentemente um novo ímpeto, com a participação ativa da OIT.

A OIT contribuiu para estes debates através de um documento recente sobre o espaço orçamental para o financiamento da proteção social em Timor-Leste²¹. Numa mesa-redonda de alto nível que teve lugar em março de 2024 foram apresentadas e debatidas as várias opções de financiamento e as suas implicações orçamentais com vista a uma proteção social sustentável. As opções propostas incluem o aumento das receitas fiscais, a extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas, 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.

Apesar das muitas opções disponíveis, importa sublinhar que o financiamento sustentável deve provir principalmente de fontes internas, como os impostos progressivos e as contribuições para a segurança social, uma vez que o sistema de proteção social representa um compromisso a longo prazo.

- A tributação é uma das formas mais importantes de mobilizar recursos para alcançar um sistema universal de proteção social, incluindo a atribuição de prestações adequadas ao longo do ciclo de vida dos cidadãos. No caso de Timor-Leste, a tributação interna pode proporcionar um financiamento previsível e reforçar o contrato social entre os cidadãos e o Estado, ou seja, os timorenses terão mais vontade de contribuir se considerarem que os impostos que pagam se traduzem em melhorias reais nas suas vidas, como os cuidados de saúde e outros benefícios sociais. O país tem uma grande variedade de opções de financiamento para aumentar a receita fiscal, e tem potencial para gerar cerca de 8,4 % a 12,08 % do PIB não petrolífero em receitas adicionais.
- Ampliar a cobrança de contribuições para a segurança social representa a forma mais fiável e sustentável de financiar a proteção social, uma vez que associa diretamente as prestações às contribuições dos trabalhadores. A extensão da cobertura da segurança social reforça a base financeira do sistema, promovendo simultaneamente a equidade, a justiça, a solidariedade, o autofinanciamento, entre outros princípios do sistema²², garantindo que a proteção social pode ser alargada e sustentável a longo prazo. É igualmente importante utilizar estudos atuariais para avaliar a sustentabilidade das prestações de segurança social, a adequação do sistema, o financiamento e outras considerações sobre os recursos financeiros a médio e a longo prazo.
- O aumento das receitas contributivas poderá gerar cerca de 1,0 % a 2,4 % do PIB não petrolífero em recursos adicionais. As receitas máximas proviriam das receitas adicionais obtidas simultaneamente através do alargamento da base contributiva, garantindo a proteção de um maior número de trabalhadores, e do aumento das taxas de contribuição.
- A redefinição de prioridades da despesa pública, transferindo recursos de áreas de investimento com custos elevados e baixo impacto para outras com maior impacto socioeconómico, pode libertar verbas significativas do orçamento. Foi estimado que a adoção dos valores de referência da ASEAN ou da CPLP para a despesa nas áreas dos serviços públicos gerais e dos assuntos económicos poderia conduzir a uma reafetação de cerca de 16,6 % para 25,5 % do PIB não petrolífero para a proteção social e outras áreas relacionadas com o investimento no desenvolvimento humano.
- A eliminação ou recuperação de parte dos fluxos financeiros ilícitos também pode ser considerada uma opção de financiamento. Foi estimado que uma recuperação de 5 % a 30 % poderia gerar receitas entre 0,24 e 0,30 % do PIB não petrolífero.

21 Fernandes, R. M. S., Gamito, C. A. C. (2024). Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste, Documento de orientação estratégica da OIT. Díli: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/espaco-orcamental-para-protecao-social-em-timor-leste-0>

22 Para mais informações sobre os princípios subjacentes à segurança social contributiva em Timor-Leste, consulte https://segurancasocial.gov.tl/quem_somos/seguran%C3%A7a_social_o_que_e

- ▶ Uma gestão eficaz da dívida soberana também pode constituir uma opção relevante para expandir o espaço orçamental. No caso de Timor-Leste, estimou-se que a adoção do rácio dívida/PIB de 19,6 %, de acordo com as previsões do FMI para 2027, poderia gerar uma receita adicional de 2,1 % do PIB não petrolífero. De acordo com o FMI (2024), o limiar de sustentabilidade da dívida atualmente aplicável ao país é de 35 % para o valor atual do rácio dívida pública/PIB, o que conduziria a uma receita adicional de 5,6 % do PIB não petrolífero.
- ▶ Embora a mobilização de recursos internos se mantenha no cerne dos esforços para financiar a proteção social, a solidariedade internacional é muito importante para colmatar o défice de financiamento. A cooperação internacional para o desenvolvimento, incluindo a ajuda pública ao desenvolvimento, tem contribuído significativamente para a implementação da Agenda 2030 e para alcançar os ODS. A cooperação Sul-Sul e a cooperação triangular também têm sido complementos importantes. No Compromisso de Sevilha, assinado em julho de 2025, apelava-se a que fossem envidados esforços para inverter as tendências decrescentes da ajuda pública ao desenvolvimento e aumentar o apoio financeiro para alcançar os objetivos de 0,7 % do rendimento nacional bruto para a ajuda pública ao desenvolvimento a favor dos países em desenvolvimento. Afirmava-se igualmente que a cooperação triangular pode ser reforçada através de uma colaboração e de parcerias mais fortes. No caso de Timor-Leste, o projeto ACTION Portugal financiado pelo Ministério do Trabalho, Segurança Social e Solidariedade de Portugal e implementado pela OIT tem sido, desde 2015, um excelente exemplo de cooperação técnica destinada a reforçar o sistema de proteção social. O projeto disponibilizou assistência técnica, promoveu o intercâmbio de conhecimentos, alinou esforços com as prioridades nacionais e os ODS e criou capacidade a nível nacional para produzir evidência que fundamentasse as políticas, de que é exemplo o presente documento, e para gerir da melhor forma os progressos do sistema de proteção social.

Tabela 6 – Opções de financiamento e receitas adicionais estimadas em percentagem do PIB não petrolífero em Timor-Leste

<p>Aumento das receitas fiscais</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Escalões progressivos de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS): Maior progressividade do IRS → +0,8 % ▶ Imposto sobre o rendimento das empresas: Aumento de 10 % para 15 % → +1,4 % ▶ Introdução do IVA: Substituir o imposto sobre os serviços e as vendas por um IVA → +1,9 % ▶ Impostos especiais de consumo: Sobre veículos, açúcar, álcool e tabaco → +2,2 % ▶ Direitos de importação → +1,2 % ▶ Imposto sobre a propriedade (circulação de veículos/propriedade de terras) → ~ 0,06 % - 2,4 % ▶ Pequenas taxas sobre o turismo (imposto sobre a venda de bilhetes de avião/barco, imposto de solidariedade, imposto de alojamento) → ~ 0,3 % ▶ Imposto sobre as transações financeiras → ~ 0,5 % - 1,8 % ▶ Imposto sobre as atividades financeiras (lucros e remunerações do setor bancário): → 0,08%
<p>Extensão da cobertura da segurança social e das receitas contributivas</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cobertura da segurança social: Alargamento a todas as pessoas empregadas (234.300 trabalhadores) → +1,0 % ▶ Taxa de contribuição para a segurança social: Aumento de 10 % para 15 % → +1,2% ▶ Alargamento da cobertura e aumento da taxa de contribuição: Cobertura total das pessoas empregadas com uma taxa de contribuição mais elevada (15 %) → +2,4 %
<p>Redefinição das prioridades de despesa pública</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Adoção do referencial da ASEAN: Menos despesa em serviços públicos gerais e assuntos económicos → + 16.6% ▶ Adoção do referencial da CPLP: Redução nos serviços públicos gerais e nos assuntos económicos → + 25.5%
<p>Eliminação dos fluxos financeiros ilícitos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Recuperação dos fluxos financeiros ilícitos: Recuperação de 5 % a 30 % dos fluxos financeiros ilícitos → ~ 0.24% - 0.30%
<p>Utilização de reservas fiscais e cambiais</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Utilização de um critério prudente de gestão macrofinanceira: 5% to 10% das reservas fiscais e cambiais → +29.3%
<p>Reestruturação da dívida</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Reestruturação da dívida: adoção do rácio dívida/PIB de 35 % → +5.6%
<p>Aumento da ajuda e das transferências</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 9,9 % do Rendimento Nacional Bruto (2027)

Fonte: Adaptado de Fernandes, R. M. S, Gamito, C. A. C. (2024). Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste, Documento de orientação estratégica da OIT. Díli: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/espaco-orcamental-para-protecao-social-em-timor-leste-0>

► **Anexos****Tabela 7 - Programa Merenda Escolar: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma**

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Manter a cobertura e atribuir um valor equivalente a metade da linha de pobreza alimentar (0,42 USD) por cada dia de escola (246 dias por ano)								
Número de beneficiários	311.936	310.728	307.461	308.523	307.641	309.096	309.643	309.564
Prestação por pessoa (USD)	103	103	103	103	103	103	103	103
Custo projetado (milhões de USD)	33,3	34,8	33,7	33,8	33,7	33,9	33,9	33,9
em % do PIB não petrolífero	1,85 %	1,79 %	1,62 %	1,53 %	1,43 %	1,34 %	1,26 %	1,22 %
em % da despesa pública	2,23 %	1,99 %	1,29 %	1,61 %	1,61 %	1,56 %	1,51 %	1,46 %
Cenário de Reforma 1: Manter a prestação (metade da linha de pobreza alimentar, 0,42 USD) e estender a cobertura (universal)								
Número de beneficiários	311.936	310.728	384.267	388.584	388.973	388.262	386.890	385.463
Prestação por pessoa (USD)	103	103	103	103	103	103	103	103
Custo projetado (milhões de USD)	34,2	34,0	42,1	42,6	42,6	42,5	42,4	42,2
em % do PIB não petrolífero	1,90 %	1,76 %	2,03 %	1,92 %	1,80 %	1,69 %	1,58 %	1,52 %
em % da despesa pública	2,29 %	1,95 %	1,61 %	2,02 %	2,03 %	1,96 %	1,89 %	1,82 %
Cenário de reforma 2: Manter o valor real da prestação (ajustado à inflação) e estender a cobertura (universal)								
Número de beneficiários	311.936	310.728	384.267	388.584	388.973	388.262	386.890	385.463
Prestação por pessoa (USD)	103,32	112,00	114,35	114,81	116,76	119,10	121,48	123,91
Custo projetado (milhões de USD)	34,23	36,89	46,58	47,29	48,14	49,01	49,82	50,63
em % do PIB não petrolífero	1,90 %	1,90 %	2,25 %	2,13 %	2,04 %	1,94 %	1,85 %	1,83 %
em % da despesa pública	2,29 %	2,11 %	1,78 %	2,25 %	2,30 %	2,26 %	2,22 %	2,18 %

Tabela 8 – Subsídio de Apoio Condicional Bolsa da Mãe: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Manter constantes as taxas de participação e o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	76.094	68.697	67.935	68.114	67.796	67.937	67.866	67.712
Prestação anual por pessoa (USD)								
1.º ciclo (6 a 9 anos)	60	96	96	96	96	96	96	96
2.º ciclo (10 a 11 anos)	60	108	108	108	108	108	108	108
3.º ciclo (12 a 14 anos)	60	120	120	120	120	120	120	120
Secundário (15 a 17 anos)	60	120	120	120	120	120	120	120
Custo projetado (milhões de USD)	4,84	7,43	7,89	7,91	7,88	7,89	7,87	7,84
em % do PIB não petrolífero	0,27 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,33 %	0,31 %	0,29 %	0,28 %
em % da despesa pública	0,32 %	0,43 %	0,30 %	0,38 %	0,38 %	0,36 %	0,35 %	0,34 %
Cenário de Reforma 1: Cobertura de todas as crianças pobres e manter constante o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	76.094	68.697	385.818	389.106	388.578	385.907	383.494	381.222
Prestação anual por pessoa (USD)								
Pré-escolar (0 a 5 anos)	-	-	96	96	96	96	96	96
1.º ciclo (6 a 9 anos)	60	96	96	96	96	96	96	96
2.º ciclo (10 a 11 anos)	60	108	108	108	108	108	108	108
3.º ciclo (12 a 14 anos)	60	120	120	120	120	120	120	120
Secundário (15 a 17 anos)	60	120	120	120	120	120	120	120
Custo projetado (milhões de USD)	4,84	7,43	42,06	42,43	42,37	42,09	41,83	41,57
em % do PIB não petrolífero	0,27 %	0,38 %	2,03 %	1,92 %	1,79 %	1,67 %	1,56 %	1,50 %
em % da despesa pública	0,32 %	0,43 %	1,61 %	2,02 %	2,02 %	1,94 %	1,86 %	1,79 %
Cenário de reforma 2: Cobertura de todas as crianças pobres e manter constante o valor real das prestações								
Número de beneficiários	76.094	68.697	580.748	584.880	583.896	582.427	580.681	578.607
Prestação anual por pessoa (USD)								
Pré-escolar (0 a 5 anos)	-	-	105	106	108	110	112	114
1.º ciclo (6 a 9 anos)	60	96	164	164	167	171	174	177
2.º ciclo (10 a 11 anos)	60	108	206	207	210	214	219	223
3.º ciclo (12 a 14 anos)	60	120	253	254	258	263	268	274
Secundário (15 a 17 anos)	60	120	253	254	258	263	268	274
Custo projetado (milhões de USD)	4,84	7,43	109,53	110,78	112,51	114,66	116,68	118,59
em % do PIB não petrolífero	0,27 %	0,38 %	5,28 %	5,00 %	4,76 %	4,55 %	4,34 %	4,28 %
em % da despesa pública	0,32 %	0,43 %	4,19 %	5,26 %	5,37 %	5,29 %	5,20 %	5,11 %

Tabela 9 – Pensão Social de Invalidez: resultados para o *statu quo* e outros cenários de reforma

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Manter constantes as taxas de participação e o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	8781	9822	9131	9554	9815	10.076	10.335	10.591
Prestação anual por pessoa (USD)	684	720	720	720	720	720	720	720
Custo projetado (milhões de USD)	6,3	6,1	6,6	6,9	7,1	7,3	7,5	7,7
em % do PIB não petrolífero	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
em % da despesa pública	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Cenário de Reforma 1: Estender a cobertura a 100 % das pessoas elegíveis e manter constante o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	8781	9822	41.727	43.663	44.855	46.046	47.231	48.403
Prestação anual por pessoa (USD)	684	720	720	720	720	720	720	720
Custo projetado (milhões de USD)	6,3	6,1	30,3	31,8	32,6	33,5	34,3	35,2
em % do PIB não petrolífero	0,4 %	0,3 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,3 %	1,3 %	1,3 %
em % da despesa pública	0,4 %	0,3 %	1,2 %	1,5 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %	1,5 %
Cenário de reforma 2: Estender a cobertura a 100 % das pessoas elegíveis e manter constante o valor real das prestações								
Number of Beneficiaries	8,781	9,822	41,727	43,663	44,855	46,046	47,231	48,403
Annual Benefit per Person (USD)	684	720	833	836	850	867	885	902
Projected Cost (million USD)	6.3	6.1	35.1	36.9	38.5	40.3	42.2	44.1
as a % of non-oil GDP	0.40%	0.30%	1.70%	1.70%	1.60%	1.60%	1.60%	1.60%
as a % of public expenditure	0.40%	0.30%	1.30%	1.80%	1.80%	1.90%	1.90%	1.90%

Tabela 10 – Pensão Social de Velhice: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Manter constantes as taxas de participação e o valor real das prestações								
Número de beneficiários	90.405	95.133	94.141	103.774	108.321	112.999	117.541	122.193
Prestação anual por pessoa (USD)								
60-69	684	720	720	720	720	720	720	720
70-79	684	960	960	960	960	960	960	960
80+	684	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200
Custo projetado (milhões de USD)	62,2	76,4	82,6	91,6	95,6	99,7	103,5	107,4
em % do PIB não petrolífero	3,50 %	3,90 %	4,00 %	4,10 %	4,00 %	4,00 %	3,80 %	3,90 %
em % da despesa pública	4,20 %	4,40 %	3,20 %	4,40 %	4,60 %	4,60 %	4,60 %	4,60 %
Cenário de Reforma 1: Estender a cobertura a 100 % das pessoas elegíveis em todos os grupos etários e manter constante o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	90.405	95.133	107.434	118.435	123.605	128.997	134.219	139.589
Prestação anual por pessoa (USD)								
60-69	684	720	720	720	720	720	720	720
70-79	684	960	960	960	960	960	960	960
80+	684	1200	1200	1200	1200	1200	1200	1200
Custo projetado (milhões de USD)	62,2	76,4	94,2	104,4	108,9	113,6	118	122,6
em % do PIB não petrolífero	3,50 %	3,90 %	4,50 %	4,70 %	4,60 %	4,50 %	4,40 %	4,40 %
em % da despesa pública	4,20 %	4,40 %	3,60 %	5,00 %	5,20 %	5,20 %	5,30 %	5,30 %
Cenário de reforma 2: Estender a cobertura a 100 % das pessoas elegíveis em todos os grupos etários e manter constante o valor real das prestações								
Número de beneficiários	90.405	95.133	107.434	118.435	123.605	128.997	134.219	139.589
Prestação anual por pessoa (USD)								
60-69	684	720	833	836	850	867	885	902
70-79	684	960	1449	1455	1480	1509	1540	1570
80+	684	1200	2233	2241	2280	2325	2372	2419
Custo projetado (milhões de USD)	62	76	134	150	160	170	179	190
em % do PIB não petrolífero	3,5 %	3,9 %	6,5 %	6,8 %	6,8 %	6,7 %	6,7 %	6,9 %
em % da despesa pública	4,2 %	4,4 %	5,1 %	7,1 %	7,6 %	7,8 %	8,0 %	8,2 %

Tabela 11 – Incentivos aos Cuidados Materno-Infantis: resultados para o statu quo e outros cenários de reforma

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cenário de Reforma 1: Cobertura completa – subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Manutenção do valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	31.910	31.823	34.024	32.235	32.465	31.955	32.703	32.972
Prestação por pessoa (USD)	40	40	40	40	40	40	40	40
Custo projetado (milhões de USD)	1,4	1,35	1,44	1,37	1,38	1,34	1,39	1,4
em % do PIB não petrolífero	0,08 %	0,07 %	0,07 %	0,06 %	0,06 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
em % da despesa pública	0,08 %	0,07 %	0,07 %	0,06 %	0,06 %	0,05 %	0,05 %	0,05 %
Cenário de Reforma 2: Cobertura completa – subsídio de 5 USD por consulta pré-natal (até 4 consultas) e de 10 USD por consulta pós-parto (até 2 consultas). Manutenção do valor real das prestações								
Número de beneficiários	31.910	31.823	34.024	32.235	32.465	31.955	32.703	32.972
Prestação por pessoa (USD)	40	43	44	44	45	46	47	48
Custo projetado (milhões de USD)	1,4	1,46	1,6	1,52	1,56	1,56	1,63	1,68
em % do PIB não petrolífero	0,08 %	0,08 %	0,08 %	0,07 %	0,07 %	0,06 %	0,06 %	0,06 %
em % da despesa pública	0,09 %	0,08 %	0,06 %	0,07 %	0,07 %	0,07 %	0,07 %	0,07 %

Tabela 12 – Resumo da comparação entre o statu quo e o cenário de Reforma 1

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Estrutura e características atuais								
Número de beneficiários	487.216	484.380	478.669	489.965	493.574	500.108	505.385	510.060
Custo projetado (milhões de USD)	107,5	123,9	130,8	140,2	144,3	148,7	152,8	156,8
em % do PIB não petrolífero	6,1 %	6,3 %	6,3 %	6,3 %	6,1 %	6,0 %	5,7 %	5,7 %
em % da despesa pública	7,2 %	7,1 %	5,1 %	6,7 %	6,9 %	6,8 %	6,8 %	6,7 %
Cenário de Reforma 1: Estender a cobertura a todas pessoas elegíveis e manter constante o valor nominal das prestações								
Número de beneficiários	519.126	516.203	953.270	972.023	978.476	981.167	984.537	987.649
Custo projetado (milhões de USD)	109,0	125,3	210,1	222,6	227,9	233,1	237,9	243,0
em % do PIB não petrolífero	6,1 %	6,4 %	10,1 %	10,0 %	9,7 %	9,2 %	8,9 %	8,8 %
em % da despesa pública	7,3 %	7,1 %	8,1 %	10,6 %	10,9 %	10,7 %	10,6 %	10,5 %
Diferenças estimadas entre o statu quo e o cenário de Reforma 1								
Número de beneficiários	31.910	31.823	474.601	482.058	484.902	481.059	479.152	477.589
Custo projetado (milhões de USD)	1,4	1,4	79,3	82,4	83,6	84,3	85,1	86,1
em % do PIB não petrolífero	0,1 %	0,1 %	3,8 %	3,7 %	3,5 %	3,3 %	3,2 %	3,1 %
em % da despesa pública	0,1 %	0,1 %	3,0 %	3,9 %	4,0 %	3,9 %	3,8 %	3,7 %

Tabela 13 – Resumo da comparação entre o statu quo e o cenário de Reforma 2

Parâmetros	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Statu quo: Estrutura e características atuais								
Número de beneficiários	487.216	484.380	478.669	489.965	493.574	500.108	505.385	510.060
Custo projetado (milhões de USD)	107,5	123,9	130,8	140,2	144,3	148,7	152,8	156,8
em % do PIB não petrolífero	6,1 %	6,3 %	6,3 %	6,3 %	6,1 %	6,0 %	5,7 %	5,7 %
em % da despesa pública	7,2 %	7,1 %	5,1 %	6,7 %	6,9 %	6,8 %	6,8 %	6,7 %
Cenário de Reforma 2: Estender a cobertura tornando-a universal e ajustar o valor da prestação à inflação								
Número de beneficiários	519.126	516.203	1.148.200	1.167.797	1.173.794	1.177.687	1.181.724	1.185.034
Custo projetado (milhões de USD)	108,8	127,9	326,8	346,5	360,7	375,5	389,3	405,0
em % do PIB não petrolífero	6,1 %	6,6 %	15,8 %	15,7 %	15,3 %	14,8 %	14,6 %	14,7 %
em % da despesa pública	7,3 %	7,3 %	12,4 %	16,5 %	17,1 %	17,3 %	17,4 %	17,5 %
Diferenças estimadas entre o statu quo e o cenário de Reforma 2								
Número de beneficiários	31.910	31.823	669.531	677.832	680.220	677.579	676.339	674.974
Custo projetado (milhões de USD)	1,2	3,9	196,0	206,3	216,4	226,8	236,6	248,2
em % do PIB não petrolífero	0,1 %	0,2 %	9,5 %	9,3 %	9,2 %	9,0 %	8,8 %	9,0 %
em % da despesa pública	0,1 %	0,2 %	7,5 %	9,8 %	10,3 %	10,5 %	10,5 %	10,7 %

► Referências

- Cattaneo, U., Schwarzer, H., Razavi, S., Visentin, A. (2024). *Financing gap for universal social protection: Global, regional and national estimates and strategies for creating fiscal space*, Documento de Trabalho da OIT n.º 113. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://doi.org/10.54394/FGPM3913>
- Fernandes, R. M. S, Gamito, C. A. C. (2024). Espaço Orçamental para a Proteção Social em Timor-Leste, Documento de orientação estratégica da OIT, Díli: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/espaco-orcamental-para-protecao-social-em-timor-leste-0>
- FfD4 (2025). Compromisso de Sevilha adotado na 4.ª Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, 30 de junho a 3 de julho de 2025, A/RES/79/323. Sevilha: Financiamento para o Desenvolvimento. Disponível em: <https://financing.desa.un.org/ffd4>
- FMI (2024). *Democratic Republic of Timor-Leste 2024 Article IV consultation, Press Release; Staff Report*, IMF Country Report No. 24/342, Washington: Fundo Monetário Internacional.
- INETL (2023). Censo Nacional da População e Habitação de Timor-Leste 2022, Relatório Final. Díli: Instituto Nacional de Estatística de Timor-Leste.
- MSSI (2021). Estratégia Nacional para a Proteção Social 2021-2030. Díli: Ministério da Solidariedade Social e Inclusão. Disponível em: <https://actionportugal.org/2022/01/26/estrategia-nacional-para-a-protecao-social-2021-2030-de-timor-leste/>
- MSSI (2025). 1.º Boletim Estatístico sobre a Proteção Social de Timor-Leste 2017-2024, Díli: Ministério da Solidariedade Social e Inclusão. Disponível em: <https://actionportugal.org/2025/07/10/timor-leste-lancou-o-1o-boletim-estatistico-sobre-protecao-social-2017-2024/>
- OIT (2012). *Social Security for All, Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems, The Strategy of the International Labour Organization*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2024a). *User Manual: ILO/RAP Rapid Assessment Social Protection Costing Tool*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT (2024b). Relatório Mundial sobre Proteção Social 2024-2026: Proteção Social Universal para a Ação Climática e uma Transição Justa. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- OIT/USP2030/FfD4 (2025). *A global call to action to accelerate the achievement of universal social protection (SDG target 1.3) to reduce poverty and inequality*, News and Events. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.social-protection.org/gimi/Media.action?id=20344>
- ONU/OIT/MSSI (2018). Desafios e Recomendações para a Extensão da Proteção Social a Todos em Timor-Leste: Relatório do Diálogo Nacional Baseado na Avaliação. Díli: Organização das Nações Unidas/Organização Internacional do Trabalho/Ministério da Solidariedade Social de Timor-Leste. Disponível em: <https://www.ilo.org/pt-pt/publications/desafios-e-recomendacoes-para-extensao-da-protecao-social-todos-em-timor>
- Ortiz, I., Chowdhury, A., Durán-Valverde, F., Muzaffar, T., Urban, S. (2019). Espaço orçamental para a proteção social: Um manual para a avaliação das opções de financiamento. Genebra: Organização Internacional do Trabalho. Disponível em: <https://www.ilo.org/publications/fiscal-space-social-protection-handbook-assessing-financing-options>

Este documento foi financiado pelo 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



REPÚBLICA
PORTUGUESA

TRABALHO, SOLIDARIEDADE
E SEGURANÇA SOCIAL



Gabinete de Estratégia
e Planeamento - MTSSS



Organização
Internacional
do Trabalho

Organização Internacional do Trabalho

Escritório de Dili

Nações Unidas

Rua de Caicoli

Dili

Timor-Leste

▶ ilo.org