



▶ Proteção Social em foco: Construir pisos de proteção social para todos

© Yuichi Ishida/PNUD Timor-Leste

Novembro 2024

Avaliação da legislação e do Sistema de Proteção Social de Timor-Leste tendo em vista a ratificação da Convenção n.º 102

Pontos principais

- ▶ Desde a independência de Timor-Leste em 2002, o país deu passos significativos no desenvolvimento da proteção social, estabelecendo um sistema abrangente baseado em direitos, que através de regimes contributivos e não contributivos proporciona proteção ao longo do ciclo de vida.
- ▶ A Convenção n.º 102 sobre segurança social (norma mínima) é o único tratado internacional com uma visão abrangente e sistémica da proteção social. É reconhecido mundialmente como uma referência essencial para a criação, manutenção e reforma de sistemas de proteção social assentes nos direitos fundamentais, sólidos e sustentáveis.
- ▶ A análise efetuada pela OIT da legislação e das práticas nacionais relativamente aos requisitos da Convenção n.º 102 permite concluir que Timor-Leste está em condições de ratificar a Convenção, nomeadamente as Partes II (cuidados médicos), V (prestações de velhice), VIII (prestações de maternidade), IX (prestações de invalidez) e X (prestações de sobrevivência).
- ▶ A ratificação por Timor-Leste da Convenção n.º 102 poderá servir de catalisador para o desenvolvimento progressivo do sistema nacional de proteção social, incluindo a implementação de riscos sociais que atualmente não estão cobertos, com vista a garantir a realização do direito humano à proteção social para todos.

Sumário

Com o objetivo de promover o alargamento da cobertura da segurança social e reforçar o quadro normativo nacional, o governo de Timor-Leste solicitou o apoio técnico da Organização Internacional do Trabalho (OIT) através do projeto ACTION/Portugal para realizar uma análise comparativa entre a legislação nacional existente e a Convenção n.º 102 sobre segurança social (norma mínima). Esta nota apresenta os principais resultados e conclusões do relatório¹.

Principais lições aprendidas

A experiência de Timor-Leste mostra que um sistema de segurança social “jovem” pode cumprir os parâmetros e princípios fundamentais estabelecidos pelas normas internacionais de segurança social e que, com vontade política, é possível desenvolver um sistema abrangente e sólido baseado em direitos.

A estratégia utilizada em Timor-Leste garante o direito humano à segurança para todas as pessoas através de uma combinação de mecanismos e abordagens de natureza contributiva e não contributiva. Assim, o sistema

¹ Para mais informações, consultar o relatório intitulado Avaliação da legislação e do Sistema de Proteção Social Timorense, tendo em vista a ratificação da Convenção n.º 102 relativa à segurança social (norma mínima) disponível em: <https://actionportugal.org/2024/10/23/avaliacao-da-legislacao-e-do-sistema-de-protecao-social-timorense-tendo-em-vista-a-ratificacao-da-convencao-n-o-102-relativa-a-seguranca-social-norma-minima/>

nacional de segurança social é constituído por um regime de assistência social de natureza não contributiva e um regime de segurança social contributivo introduzido em 2016 que concede prestações que garantem uma proteção mais elevada. Esta abordagem está de acordo com a Recomendação n.º 202 sobre Pisos de Proteção Social, que promove o princípio da realização progressiva e fornece orientações sobre como assegurar garantias básicas de segurança social para prevenir ou aliviar a pobreza, a vulnerabilidade e a exclusão social, com o objetivo de assegurar progressivamente níveis mais elevados de proteção para o maior número possível de pessoas.

Contexto

Desde 2015, a OIT tem vindo a apoiar Timor-Leste e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) através do Projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social financiado pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal.² Este apoio inclui assistência técnica e reforço das capacidades das instituições nacionais de proteção social. Neste caso, os técnicos do Departamento de Proteção Social Universal da OIT elaboraram um relatório sobre a compatibilidade da legislação nacional de segurança social de Timor-Leste com a Convenção n.º 102, com vista a uma eventual ratificação desta norma internacional. Além disso, o relatório apresenta recomendações e orientações concretas para garantir uma maior harmonização entre a legislação e as práticas nacionais em matéria de segurança social e as disposições da Convenção.

Breve introdução do sistema nacional de proteção social em Timor-Leste

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste de 2002 consagra o direito de todos os cidadãos à segurança social e à assistência social no seu artigo 56.º. Além disso, este artigo reconhece expressamente o compromisso do Estado de promover, na medida das

disponibilidades nacionais, a organização de um sistema de segurança social.

De facto, o sistema tem-se desenvolvido associando deveres a direitos sociais e protegendo os grupos vulneráveis e os que vivem em situação de pobreza, bem como todos os que trabalham e contribuem para o desenvolvimento nacional.

Desde a independência de Timor-Leste em 2002, o país tem investido no desenvolvimento do sistema de proteção social. O sistema é composto por prestações de natureza não contributiva e de natureza contributiva, a maioria dos quais assenta numa base jurídica sólida.

- Os programas não-contributivos são diversificados e incluem programas universais, bem como cuidados médicos, e de prestações em dinheiro e/ou em espécie, que visam proteger a população em determinadas eventualidades, apoiar em situações de especial vulnerabilidade e combater a pobreza. Estes programas incluem pensão sociais de velhice e invalidez e prestações familiares.
- O regime contributivo de segurança social foi criado recentemente pela Lei n.º 12/2016 de 14 de novembro. Trata-se de um regime único para todos, financiado por contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras, que cobre as eventualidades de perda de rendimentos do trabalho em caso de maternidade, paternidade e adoção, invalidez, velhice e morte do segurado.
- Foram integrados no regime geral da segurança social os trabalhadores do Estado beneficiários do regime transitório e de pensões não-contributivas no âmbito do mesmo.

O quadro seguinte apresenta os regimes contributivos e não-contributivos existentes em Timor-Leste, que atualmente dão cobertura a seis das nove eventualidades definidas na Convenção (n.º 102) sobre Segurança Social (Normas Mínimas).

² Para mais informações sobre o Projeto ACTION/Portugal consultar: <https://actionportugal.org>

Quadro. Relação dos principais regimes segurança social em Timor-Leste

Eventualidades/Partes Convenção n.º 102	Regime e instituição responsável	Características do regime	Legislação que regula o regime
II - Cuidados médicos	✓ Ministério da Saúde - Serviço Nacional de Saúde (SNS) de carácter universal	Não-contributivo	Lei do Sistema de Saúde (LSS) n.º 10/2004
	✓ Ministério da Saúde - Assistência médica aos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional e suas famílias	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 15/2008
III - Subsídio de doença	⚠ Regime de responsabilidade do empregador	Responsabilidade do empregador ¹	Lei n.º 4/2012 do Trabalho
IV - Prestações de desemprego	✗ Não previsto	—	—
V - Prestações de velhice	✓ INSS - regime geral e transitório	Contributivo	Lei n.º 12/2016 e Decreto-Lei n.º 17/2017
	✓ MSSI - Pensão Social de velhice	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 53/2022
	✓ MSSI - Regime de Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 15/2008
VI - Prestações em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais	⚠ Não existe um regime específico de segurança social para cobrir esta eventualidade, algumas contingências estão cobertas pelos regimes previstos para outras eventualidades ² .		Ver secções pertinentes
VII - Prestações familiares	✓ MSSI - Bolsa da Mãe	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 18/2012
	✓ MSSI - Merenda Escolar	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 61/2022
	✓ MSSI - Bolsas de Estudo aos Filhos dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 15/2008 e Decreto-Lei n.º 8/2009
VIII - Prestações de maternidade	✓ <i>Prestações pecuniárias</i> INSS	Contributivo	Lei n.º 12/2016 e Decreto-Lei n.º 18/2017
	✓ <i>Cuidados médicos</i> Ministério da Saúde - SNS	Não-contributivo	LSS
IX - Prestações de invalidez	✓ INSS - regime geral e transitório	Contributivo	Lei n.º 12/2016 e Decreto-Lei n.º 17/2017
	✓ MSSI - Pensão Social de invalidez	Não-contributivo	Decreto-Lei 53/2022
	✓ MSSI - Regime de Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 15/2008
X - Prestações de sobrevivência	✓ INSS - regime geral e transitório	Contributivo	Lei n.º 12/2016 e Decreto-Lei n.º 19/2017
	✓ MSSI - Regime de Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional	Não-contributivo	Decreto-Lei n.º 15/2008

Notas: ¹ O n.º 4 do artigo 33.º da Lei do Trabalho n.º 4/2012 estabelece que o trabalhador tem direito a faltar ao trabalho por motivo de doença ou acidente, de forma justificada, até um máximo de 12 dias por ano. Durante os primeiros 6 dias de ausência, o trabalhador recebe o seu salário por inteiro e, nos restantes dias, recebe metade do seu salário. Uma vez que a contingência não é abrangida por um regime previsto na Convenção, o relatório não avalia a compatibilidade da legislação nacional com esta parte da Convenção. ² Sistema e características do sistema que cobre as diferentes eventualidades em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais: cuidados de saúde (não contributivo, LSS), incapacidade de trabalho (responsabilidade do empregador) e prestações de invalidez e sobrevivência (contributivo, regime geral)

Principais características da Convenção (n.º 102) sobre Segurança Social (Normas Mínimas)

A Convenção (n.º 102) sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952, é a convenção de referência da OIT em matéria de segurança social. Tal como todas as normas internacionais do trabalho da OIT, a Convenção n.º 102 foi negociada e adotada pela Conferência Internacional do Trabalho (CIT), na qual estão representados governos, trabalhadores e empregadores dos Estados-membros da OIT. Este facto garante que as normas têm em conta as diferentes circunstâncias e necessidades nacionais. É o primeiro e único tratado internacional que enquadra a segurança social de uma forma holística, estabelecendo referências mínimas qualitativas e quantitativas para nove eventualidades (ou riscos) que as pessoas enfrentam durante as suas vidas: cuidados médicos, maternidade, responsabilidades familiares, doença, invalidez, acidente de trabalho e doenças profissionais, desemprego, velhice e perda do rendimento familiar.

A Convenção n.º 102 estabelece parâmetros mínimos de proteção para as nove eventualidades que constituem um sistema abrangente de segurança social. Estes parâmetros de referência das prestações são fixados em relação a: definição da eventualidade, pessoas protegidas, nível de prestações, condições de elegibilidade e duração da prestação.

Estes são, por outras palavras, os pontos de referência internacionais em relação aos quais os sistemas nacionais de proteção social podem ser comparados e avaliados. A Convenção n.º 102 estabelece igualmente um conjunto de princípios fundamentais que fornecem regras essenciais para orientar o financiamento e a administração dos sistemas de segurança social. Estes princípios incluem não discriminação e igualdade de tratamento dos residentes não nacionais, a responsabilidade geral do Estado pela devida concessão das prestações e a boa administração das instituições e serviços de segurança social, o direito de queixa e de recurso, o financiamento coletivo das prestações e a gestão participativa dos regimes de segurança social.

Os critérios de referência e os princípios fundamentais devem ser observados independentemente do tipo de regime de proteção social, quer sejam financiados através de contribuições dos trabalhadores e das entidades patronais ou de impostos. O seu cumprimento garante sistemas de proteção social sólidos e sustentáveis.

Relatório: âmbito e principais resultados

Âmbito

O relatório que deu origem a esta síntese analisa a compatibilidade do sistema de segurança social nacional com a Convenção n.º 102, limitando-se aos seguintes regimes e programas de prestações:

- Parte II: Cuidados médicos, abrangidos pelo Serviço Nacional de Saúde (SNS),
- Partes V e IX: Prestações de velhice e invalidez fornecidas através dos regimes de segurança social contributivo e não-contributivo,
- Parte VII: Prestações familiares com base nos programas Subsídio de Apoio Condicional “Bolsa da Mãe” e o Programa “Merenda Escolar”,
- Parte VIII: Prestações de maternidade com base na proteção conferida pelo SNS (cuidados médicos de maternidade) e pelo regime de segurança social contributivo (prestações em dinheiro), e
- Parte X: Prestações de sobrevivência fornecidas pelo regime de segurança social contributivo.

As prestações de doença (Parte III) e em caso de acidentes de trabalho e de doenças profissionais (Parte VI), não foram analisadas, uma vez que estas prestações são concedidas ao abrigo de regimes de responsabilidade da entidade patronal, que não são permitidos pela Convenção. As prestações de desemprego (Parte IV) também não foram analisadas, uma vez que não estão previstas na legislação do país.



Debate durante o seminário técnico tripartido. Díli, Timor-Leste, 03/2024. © OIT – ACTION/Portugal

Principais resultados

Os resultados da análise comparativa, validados pelos constituintes tripartidos, sugerem que Timor-Leste está em condições de ratificar as seguintes partes da Convenção n.º 102, uma vez que a legislação nacional está em conformidade com os parâmetros relativos à definição da eventualidade, às pessoas protegidas, ao tipo de prestação, ao período de garantia e à duração das prestações:

- Cuidados médicos (Parte II);
- **Prestações de velhice (Parte V)**, com base na proteção proporcionada pelo regime de segurança social contributivo;
- **Prestações de maternidade (Parte VIII)**;
- **Prestações de invalidez (Parte IX)** e com base na proteção proporcionada pelo regime de segurança social contributivo;
- **Prestações de sobrevivência (Parte X)**, com base na proteção proporcionada pelo regime de segurança social contributivo.

Caso Timor-Leste decida ratificar as **partes V (prestações de velhice), IX (prestações de invalidez) e X (prestações de sobrevivência)** da Convenção, o Governo deverá demonstrar que, tanto na legislação quanto na prática, existe um mecanismo que garante a revisão das pensões no caso de alterações dos ganhos que resultem de variações no custo de vida, em conformidade com o n.º 10 do artigo 65 da Convenção.

Como mencionado acima, as **prestações familiares** (Parte VII da Convenção) são analisadas com base em dois programas: “Merenda Escolar” e “Bolsa da Mãe”. Este último é uma prestação pecuniária destinada às famílias com crianças em situação de vulnerabilidade económica. Por conseguinte, a atual legislação de Timor-Leste não se encontra em conformidade com a definição da eventualidade e duração das prestações estabelecidas na Convenção n.º 102. O cumprimento da Convenção exigiria garantir a proteção a todas as crianças “que ainda não tenham atingido a idade em que terminam a escolaridade obrigatória ou uma criança menor de 15 anos” (artigos 41.º e 1.º).

Discussões dos resultados com o Governo e com os Parceiros Sociais

O diálogo social efetivo é parte integrante do mandato da OIT e a sua importância foi amplamente reconhecida nas normas internacionais do trabalho e da segurança social, incluindo a Convenção n.º 102 e a Recomendação n.º 202.

O diálogo social e as consultas com outras organizações relevantes e representativas das pessoas interessadas são fundamentais para a conceção e a implementação de políticas de proteção social eficazes. A participação das pessoas interessadas no processo de formulação de políticas, através de consultas e da partilha de informações, ajuda a promover a apropriação e o empenhamento e reforça a confiança nas políticas públicas.

Assim sendo, foi realizado um seminário técnico tripartido em Díli, em março de 2024, para apresentar e discutir a versão preliminar do relatório. Este seminário contou com a presença dos representantes dos trabalhadores (KSTL), representantes dos empregadores (CCI-TL), dirigentes e técnicos do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (MSSI), do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS), Inspeção Geral do Trabalho (IGT), da Secretaria de Estado da Formação Profissional e Emprego (SEFOPE).

Os representantes tripartidos validaram as conclusões do relatório preliminar e definiram o caminho a seguir com vista à ratificação da Convenção n.º 102.



Da esquerda para a direita: representante dos empregadores (CCI-TL), presidente do Instituto Nacional da Segurança Social e representante dos trabalhadores (KSTL). Seminário técnico tripartido. Díli, Timor-Leste, 03/2024. © OIT – ACTION/Portugal

Por que ratificar a Convenção n.º 102 e o caminho a seguir

Por que ratificar a Convenção n.º 102

Existem diversas razões pelas quais Timor-Leste deve considerar a ratificação da Convenção n.º 102 e colocá-la no topo da sua agenda nacional:

- Esta seria a primeira Convenção técnica ratificada pelo país que, em 2009, ratificou seis das convenções

fundamentais da OIT³. A ratificação da Convenção n.º 102 demonstraria o empenho de Timor-Leste na concretização do direito humano à segurança social e na realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em particular a meta 1.3.

- Seria também o segundo país da Ásia e do Pacífico a ratificar esta Convenção, a seguir ao Japão, o que posicionaria Timor-Leste na região e o tornaria um modelo de referência em termos de concretização de um sistema de proteção social abrangente e em harmonia com as normas internacionais adotadas pelos Estados-membros da OIT.
- A ratificação seria um marco importante para Timor-Leste no avanço do seu sistema nacional de segurança social, alinhando-o aos padrões mínimos estabelecidos pela Convenção. Também criaria as bases para aprimorar as disposições que ainda não estão em conformidade com a Convenção, desenvolver eventualidades ainda não abrangidas pela legislação nacional e formular estratégias eficazes para expandir a cobertura.
- A Convenção funciona como uma garantia de que os direitos e garantias mínimos serão mantidos, mesmo em tempos de crise financeira e económica.

Caminho a seguir

A OIT está confiante de que a ratificação por Timor-Leste das eventualidades acima mencionadas estabelecerá uma base sólida para o desenvolvimento progressivo e a ampliação da segurança social a médio e longo prazo. A ratificação representaria um passo significativo na construção de uma sociedade mais equitativa e resiliente em Timor-Leste, assegurando a proteção social para todos. Além disso, demonstraria o compromisso do país

no combate à injustiça social, promovendo a equidade e oportunidades sociais para os/as trabalhadores/as e suas famílias.

Caso o Governo de Timor-Leste considere a possibilidade de concluir o processo de ratificação, a OIT está disponível para continuar a prestar apoio técnico especificamente através do projeto ACTION/Portugal.

“Campanha Global para Ratificar a Convenção n.º 102”

A Conferência Internacional do Trabalho da OIT lançou uma Campanha Global para promover a ratificação da Convenção n.º 102. Esta campanha global visa aumentar o número de ratificações para 70 em 2026. Através de uma parceria com os constituintes da OIT, a campanha global facilitará a organização de atividades tripartidas e de sensibilização a nível nacional sobre os méritos das normas internacionais de segurança social para construir sistemas de proteção social fortes e baseados em direitos

Aceda aqui à página web da **Campanha Global para Ratificar a Convenção N.º 102**.



³ Para mais informações consulte a lista de Convenções da OIT ratificadas por Timor-Leste: https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:103251

Referências bibliográficas

OIT. 1952. *Convenção n.º 102 sobre segurança social (norma mínima)*

OIT. 2020. *Por que razão deverão os países ratificar as Convenções da OIT relativas à segurança social?*

OIT. 2020. *The role of social dialogue in formulating social protection responses to the COVID-19 crisis.*

OIT. 2024. *Avaliação da legislação e do Sistema de Proteção Social Timorense, tendo em vista a ratificação da Convenção n.º 102 relativa à segurança social (norma mínima).*

OIT. 2024. *Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (n.º 102) - Perguntas e Respostas.*

OIT. 2024. *Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (n.º 102) - Uma porta de entrada para alcançar uma proteção social universal baseada nos direitos.*

OIT. *Promoting social dialogue and tripartite engagement in building sustainable social protection systems.*

Esta nota foi realizada no âmbito do Projeto ACTION/Portugal de reforço dos sistemas de proteção social nos PALOP e Timor-Leste implementado pela OIT e pelo CIF-OIT e financiado pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social de Portugal – <https://actionportugal.org>



Esta nota foi preparada por Maria Herranz e Luisa Carmona Llano e foi revista por Nuno de Castro e Rita Fernandes, Departamento de Proteção Social Universal, Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A editora da série Proteção Social em Foco é Valérie Schmitt, Diretora Adjunta do Departamento de Proteção Social Universal da OIT.

Contactos

**Organização Internacional do Trabalho
Departamento de Proteção Social
Universal**
Route des Morillons 4
CH-1211 Genebra 22
Suíça

T: +41 22 799 7239
E: socpro@ilo.org
W: www.ilo.org
www.social-protection.org