



VIII GOVERNO
CONSTITUCIONAL
PRESIDÊNCIA DO
CONSELHO
DE MINISTROS

IGC
International
Growth Centre

OS MOTORES DO CRESCIMENTO E DA TRANSFORMAÇÃO SECTORIAL DE TIMOR-LESTE

RESUMO



IGC
International
Growth Centre



VIII GOVERNO
CONSTITUCIONAL
PRESIDÊNCIA DO
CONSELHO
DE MINISTROS



OS MOTORES DO CRESCIMENTO E DA TRANSFORMAÇÃO SECTORIAL DE TIMOR-LESTE

RESUMO



RECONHECIMENTOS

Este documento conjunto PCM / IGC foi preparado por Joevas Asare, Sarah Logan, Moussa Saab e Camilla Sacchetto (autor principal) com o apoio da Presidência do Conselho de Ministros e do Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas em Timor-Leste.

ÍNDICE

5	Quem somos
5	Contexto
6	Introdução
8	<i>A importância da priorização de políticas</i>
9	<i>Fragilidade do estado e desenvolvimento económico</i>
10	<i>O papel deste relatório</i>
11	Agricultura, pescas e turismo como setores fundamentais para a mudança
15	Instrumentos políticos para desenvolver setores-chave
16	<i>Resolver os entraves ao crescimento das pequenas empresas nacionais</i>
17	<i>Atrair investimento direto estrangeiro (ide)</i>
22	A estratégia de crescimento precisa de ser acompanhada por um plano de financiamento
25	Aproveitando as infraestruturas e as tecnologias digitais

QUEM SOMOS

Fundado em 2008, o International Growth Centre (IGC) é uma parceria entre duas das principais universidades britânicas: a London School of Economics and Political Science (LSE) e a Universidade de Oxford. O IGC tem como objetivo promover um crescimento sustentável e inclusivo nos países em desenvolvimento, fornecendo pareceres de políticas independentes e orientados para a procura, baseados em investigação de ponta. A IGC trabalha em estreita colaboração com parceiros governamentais e não governamentais em vários países em desenvolvimento para produzir provas rigorosas para moldar as políticas em quatro áreas fundamentais: a eficácia do Estado; empresas, comércio e produtividade; cidades; e energia e ambiente.

CONTEXTO

Em julho de 2020, o International Growth Centre (IGC) na sequência de um pedido do Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, S.E. Fidelis Leite Magalhães, com o apoio do Coordenador residente das Nações Unidas, Roy Hemansu Trivedy, aceitou realizar um estudo sobre os potenciais motores de crescimento e transformação sectorial em Timor-Leste. Este documento visa esboçar evidências e fazer recomendações políticas que guiem as políticas governamentais em direção a uma maior diversificação económica, nas áreas não petrolíferas, colocando o país numa trajetória de desenvolvimento mais sustentável. Este estudo pretende fundamentar a estratégia de desenvolvimento do Governo, a médio e longo prazo, e apoiar o debate sobre o Orçamento do Estado para 2021.



INTRODUÇÃO

Timor-Leste teve ganhos impressionantes em termos de desenvolvimento socioeconómico e em termos de estabilidade, desde a restauração da independência, em 2002. No entanto, desafios significativos continuam a impedir o país de transformar a economia e de alcançar um crescimento económico sustentável e inclusivo. Possivelmente, o Governo encontra-se num momento-chave para empreender as políticas necessárias para o fazer. Em primeiro lugar, as complexidades pré-existentes e as vulnerabilidades subjacentes aprofundaram-se desde o surto da COVID-19. A nível macroeconómico, o Banco Mundial estima a maior queda do PIB desde a independência, em cerca de -6,8% para 2020. Do ponto de vista microeconómico, o recente estudo de impacto socioeconómico das Nações Unidas argumenta que uma em cada quatro famílias teve um membro da família a perder o emprego. Além disso, metade das micro, pequenas e médias empresas inquiridas optaram pelo encerramento por tempo indeterminado e 80% reportaram perdas financeiras. Os indicadores de disparidade de género e de segurança alimentar parecem também ter-se agravado.

Em segundo lugar, a menos que se desenvolvam novos campos petrolíferos e os preços do petróleo recuperem, o Fundo Petrolífero, que financia a maior parte das despesas públicas, começará a esgotar-se rapidamente. Em terceiro lugar, a mão de obra está a expandir-se, devido à crescente população jovem, que exigirá empregos e rendimentos dignos. Por último, o país alcançou finalmente um bom nível de estabilidade política, após alguns anos turbulentos, o que oferece um momento oportuno para uma mudança positiva.

Face a estas circunstâncias, é urgente conseguir uma transição de desenvolvimento económico sustentável e inclusiva, bem como a estabilidade política, necessária para tornar isto possível. O governo precisa de agir rapidamente para garantir uma forte recuperação económica e reconstruir de forma mais resiliente e inclusiva no pós-COVID-19. De forma absolutamente essencial, ao maximizar o potencial de desenvolvimento do seu Fundo Petrolífero, alavancando as suas características geográficas e proporcionando empregos produtivos a uma mão de obra em crescimento, o país tem a oportunidade de melhorar a sua trajetória de desenvolvimento socio-económico.



Um fator-chave para o desenvolvimento económico em Timor-Leste é o Governo construir, reforçar e manter a confiança – um motor essencial para escapar à situação de fragilidade do Estado. Os governos por todo o mundo, especialmente nos países ricos em recursos, estão a registar declínios acentuados de confiança por parte dos seus eleitores, devido à sua tendência para prometer em excesso e não cumprir, bem como por prosseguirem grandes visões em vez de responderem às necessidades práticas das suas populações. Isto tem vindo a gerar expectativas irrealistas e a provocar insatisfação e frustração entre os cidadãos, que não veem mudanças. Para evitar isso, e para garantir a confiança e o apoio da população, o governo precisa de cumprir as exigências das pessoas, por meio de uma estratégia inclusiva, que seja o documento orientador da política governamental, e que deverá constituir a base para a formulação de estratégias e planos de ações ministeriais e sectoriais, fornecer o referencial crítico em relação ao qual as decisões governamentais serão avaliadas e conseguir confiança em todos os níveis da sociedade. Para ser eficaz, esta estratégia deve ser:

- **Prática** e apoiada por uma abordagem **passo-a-passo**.
- **Realista** nos seus objetivos e sustentada pelos recursos necessários, para se conseguir uma boa implementação.
- **Adaptativa** aos desafios e circunstâncias futuros, capaz de "aprender e ajustar à medida que avança". Dada a incerteza que a transição económica implica, o Governo deve reconhecer que o plano nunca pode ser perfeito, mas o trabalho tem de começar por algum lado e o plano pode ser melhorado com o tempo.
- **Capaz de proporcionar benefícios visíveis**, relativamente depressa, à população.
- **Sábria**, porque mistura conhecimentos especializados, baseados em investigação, com conhecimentos práticos.
- **Baseado no emprego**, porque os empregos geradores de rendimentos criam um sentido de independência nas pessoas, colocando-as em condições de contribuir produtivamente para a sociedade e para os seus meios de subsistência. A estratégia deve afastar-se das políticas que promovam a dependência das pessoas em relação ao Estado (por exemplo, confiando muito em transferências e subsídios do orçamento).

Além disso, a estratégia deve beneficiar de um apoio multipartidário, de modo a poder sobreviver a mudanças no ciclo político, sem perder a sua relevância, e refletir-se nas dotações orçamentais e nas despesas sectoriais. Em última análise, tal estratégia deve **promover um objetivo comum e orientado para o futuro**, em que toda a população possa acreditar, e que seja claramente transmitido, dessa forma, por líderes de confiança.

A importância da priorização de políticas

Ao mesmo tempo que o governo de Timor-Leste é confrontado com múltiplos desafios diferentes, urgentes e concorrenciais, que tem de enfrentar, os seus recursos financeiros não são ilimitados e devem também ser preservados para as gerações futuras. Por conseguinte, a seleção e a priorização de políticas são um elemento essencial para o sucesso da estratégia. Tentar resolver e corrigir todas as questões económicas ao mesmo tempo é irrealista e desperdiçador de recursos. Para ser eficaz, uma estratégia precisa de dar prioridade a políticas que:

- Sejam mais urgentes e implementáveis
- Tenham maior probabilidade de produzir efeitos sociais e económicos positivos
- Sejam financeiramente sustentáveis
- Possam trazer benefícios positivos a curto prazo, sem renunciar a uma visão de longo prazo e a compromisso com uma mudança sustentável
- Criem empregos produtivos, promovendo sentido de independência na população.

Como será apresentado mais tarde, a agricultura, as pescas e o turismo são provavelmente os sectores que, de forma mais realista, podem gerar empregos produtivos em todo o país, superando a importante fragmentação social e geográfica que caracteriza Timor-Leste. Para fazer isto, será essencial aprender com países que se encontram mais avançados nesta transição, como o Ruanda.

Fragilidade do Estado e desenvolvimento económico

Não obstante o progresso já conseguido, Timor-Leste continua a ser, sob certas perspetivas, um contexto frágil: é altamente vulnerável a choques económicos e ambientais, sofre de um ambiente do setor privado muito fraco, e ameaças à segurança e violência continuam a ocorrer em tempos de eleições (embora cada vez mais esporadicamente). Apesar dos grandes recursos, a capacidade do Estado continua fraca em termos de prestação de serviços, especialmente em áreas remotas. Uma vez que a fragilidade é um síndrome complexo de múltiplas forças interligadas, o progresso sustentado é difícil e requer múltiplas intervenções adaptadas a cada caso.

Alcançar padrões de vida mais elevados para a população e rendimentos mais elevados em termos absolutos e per capita tem sido historicamente associado a reduções acentuadas nos níveis de fragilidade. Um pilar central para isso é a criação de emprego por parte das empresas do sector privado: a rápida expansão dos postos de trabalho produtivos estabiliza gradualmente uma sociedade. Estes postos de trabalho são criados principalmente por empresas modernas do sector privado.

Em estados frágeis, as empresas são escassas e as pessoas ficam presas em empregos de baixa produtividade, que as deixam na pobreza. Os Estados frágeis têm poucas empresas modernas porque estas só existem onde podem prosperar. Sem empresas e empregos, as sociedades continuarão a ser frágeis porque os postos de trabalho são um ingrediente fundamental para a estabilização das sociedades. Felizmente, esta armadilha pode ser quebrada através de políticas de desenvolvimento que concretizem a criação de emprego, como se discute a seguir em maior detalhe.

O papel deste relatório

Este documento visa fundamentar o pensamento estratégico do governo sobre uma visão de desenvolvimento económico sustentável a longo prazo e a priorização de um conjunto de áreas-chave, fornecendo intervenções políticas práticas a ter em conta. Pretende igualmente complementar e apoiar, e não substituir documentos de estratégia existentes, como o plano de recuperação económica (pre), fornecendo estratégias políticas que se apoiem fortemente em investigação académica e provas empíricas comparáveis de outros contex-

tos de países em desenvolvimento, a partir das quais se podem tirar lições e aprendizagens relevantes. Fornece também uma abordagem generalizada, de nível menos elevado, e com um horizonte de curto prazo para aconselhamento político, comparando com o Plano Estratégico de Desenvolvimento Nacional (PEDN) do país. Fornecer estratégias de políticas baseadas em pesquisas académicas e evidências empíricas comparáveis de outros contextos de países em desenvolvimento, das quais lições e aprendizados relevantes podem ser obtidos. Ele também fornece uma abordagem menos generalizada de alto nível e um horizonte de curto prazo para aconselhamento político do que o Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável (NSDP) do país.

AGRICULTURA, PESCAS E TURISMO COMO SETORES FUNDAMENTAIS PARA A MUDANÇA

A agricultura, as pescas e o turismo são os setores que oferecem mais potencial para um crescimento sustentável e que podem impulsionar a diversificação económica. Em particular, as características naturais do território timorense fazem dele um local ideal para a produção de especiarias de alto valor. Graças às suas águas territoriais ricas, a cadeia de valor das pescas, atualmente muito pequena e improdutiva, poderia desenvolver-se significativamente. Além disso, a riqueza do seu património cultural e natural torna-o um local promissor para o desenvolvimento do ecoturismo. Em última análise, a agricultura, as pescas e o turismo são setores que podem criar postos de trabalho em todo o território nacional. Sendo a criação de emprego um pilar fundamental da estratégia governamental e um importante instrumento para construir a confiança e superar a fragilidade do Estado, faz sentido que estes setores sejam prioritários.

As médias e as grandes empresas do setor formal serão a principal força motriz das mudanças estruturais. No entanto, o setor privado de Timor-Leste está atualmente aquém do necessário para atrair e apoiar as médias e grandes empresas. Especificamente:

- O setor privado é maioritariamente constituído por pequenas empresas informais. A produtividade das empresas formais é baixa e apresentam um desempenho inferior ao dos seus pares regionais.
 - o O baixo emprego e a baixa produtividade são impulsionados por múltiplos elementos, incluindo regulamentações pesadas e pouco claras para o arranque e operação de empresas, falta de confiança na aplicação consistente, transparente e justa do Estado de direito, as baixas competências dos trabalhadores, a criminalidade e o fraco acesso ao financiamento e à terra.
- A instabilidade política, a corrupção, o fraco acesso ao crédito e o fornecimento de eletricidade pouco fiável persistem como fatores-chave que afetam o fraco desempenho das empresas, segundo os empresários.
- As empresas nacionais não estão integradas nos mercados globais de exportação e, em 2015, apenas 4,76% de todas as empresas tinham certificações de qualidade reconhecidas internacionalmente.
- O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) é escasso e está maioritariamente ligado a contratos públicos, em vez da economia do setor privado. Grandes projetos, como a fábrica de Heineken, criaram alguns postos de trabalho, mas não conseguiram ter

Caixa 1

Medidas políticas para o desenvolvimento da agricultura e das pescas

1. **Desenvolver planos a nível setorial em subsectores agrícolas estratégicos.** O Plano Nacional de Desenvolvimento do Setor do Café 2019-2030 é uma iniciativa valiosa que deve ser replicada para outros produtos agrícolas estratégicos, especialmente especiarias de alto valor e pescas. Dada a escassez de informação disponível sobre o estado dos setores e o seu potencial como produtos de exportação, o Governo poderia encomendar estudos que mapeiem a atual estrutura das cadeias de valor e identifiquem os pontos fortes, estrangulamentos e iniciativas políticas para aumentar a produtividade e a adição de valor.
2. **Alavancar a tecnologia para melhorar o acesso à informação dos agricultores como forma de melhorar a produtividade.** Com acesso a informações e conselhos de alta qualidade sobre os fatores de produção a utilizar, práticas a adotar e preços das culturas, é mais provável que os agricultores tomem boas decisões comerciais e tenham um maior poder negocial com os compradores. As tecnologias digitais e móveis representam um método rentável que está a crescer em popularidade. Importante para que este tipo de iniciativa seja bem sucedida, é garantir que a informação que é fornecida seja adaptada, oportuna, inovadora e de fontes respeitáveis.
 - a. *Os produtores indianos de algodão beneficiaram de um serviço móvel baseado em telemóveis que prestava aconselhamento agrícola através de uma linha direta gratuita e enviava informações agrícolas semanais sobre os preços das culturas e as condições meteorológicas. O impacto do serviço revelou elevadas taxas de absorção, adoção de práticas agrícolas de maior qualidade e rendimentos mais elevados.*
3. **Ligar os agricultores aos mercados globais.** Um dos riscos de produzir para multinacionais em setores como o café, é que os agricultores podem acabar por receber preços muito baixos e, por conseguinte, enfrentar baixos rendimentos. Para ultrapassar isto, as evidências mostram que a forte aplicação de contratos por parte dos Governos e (surpreendentemente) limites à concorrência internacional, ajudam:
 - a. *O Governo da Costa Rica criou com sucesso o Instituto Nacional do Café (ICAFE) que representa e protege os interesses de todos os intervenientes ao longo da cadeia de valor e monitoriza de perto a atividade dos processadores de café. Especificamente, o ICAFE acompanha todas as transações, regista contratos e assegura que os agricultores recebem o preço acordado.*
 - b. *Na Colômbia, a multinacional Nestlé, através do seu programa Nespresso, tornou-se o único comprador de certas variedades de café. Isto criou incentivos para que os agricultores investissem em atualizações de qualidade, de modo a que o seu café seja enviado para fora da Colômbia para ser negociado nos mercados internacionais. O investimento na qualidade dos produtos levou a que os agricultores recebessem até 10% mais, pelos seus produtos.*

- 4. Facilitar o acesso ao crédito às pequenas empresas de pesca e aos agricultores.** Em conformidade com as recomendações gerais relativas ao desenvolvimento do setor privado, os setores da agricultura e das pescas necessitam urgentemente de financiamento para atualizar a tecnologia e os equipamentos para os pequenos produtores. O alargamento das linhas de crédito, com baixos requisitos de garantia, a estas empresas, pode aliviar as deficiências de financiamento.
- a. *O Governo do Vietname, em parceria com o PNUD e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), introduziu um programa de microcrédito para o desenvolvimento das Zonas Montanhosas do Norte do país. O projeto visava reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar local entre as comunidades étnicas das zonas montanhosas, através do desenvolvimento de aquicultura em pequena escala. A produtividade da aquicultura em pequena escala nas zonas montanhosas aumentou através do desenvolvimento de pacotes adequados de tecnologia de aquicultura, do estabelecimento de serviços de extensão da aquicultura, da melhoria da disponibilidade local de rações para peixes e de um regime de crédito e poupança gerido comunitariamente.*
 - b. *Na República Dominicana, a ADOPEM ofereceu um produto principal, mas altamente flexível, de crédito agrícola, "agrocrédito", para financiamento tanto de capital de trabalho como de imobilizado, e que permite calendários de pagamento baseados nas preferências e capacidade de pagamento de cada pequeno proprietário. O programa incluiu igualmente um programa de consolidação da cadeia de valor para as culturas de elevado potencial.*



INSTRUMENTOS POLÍTICOS PARA DESENVOLVER SETORES-CHAVE

A trajetória de desenvolvimento, que os setores do agronegócio, das pescas e do turismo devem seguir, deve ser apoiada por esforços para:

- **Promover o crescimento liderado pela procura interna.** Isto incluiria especialmente produtos que constituem atualmente uma grande parte do cabaz de importação de Timor-Leste, mas que, de forma realista, poderiam ser produzidos internamente, assim que se realizarem investimentos nessas áreas, como cereais, carne, laticínios e muitas variedades de frutas e produtos hortícolas. Servir a procura local através da produção nacional reduzirá a dependência das importações, melhorará a balança comercial, reforçará a segurança alimentar e criará oportunidades geradoras de rendimento dentro de Timor-Leste. A produção para a economia local dá às empresas a oportunidade de aprender, inovar, atualizar e crescer, preparando-as possivelmente para produzir com sucesso para os mercados regionais ou internacionais numa fase posterior.
- **Aumentar o crescimento liderado pela exportação.** Café, especiarias de alto valor e produtos artesanais podem oferecer a Timor-Leste uma vantagem competitiva potencial à escala global, desde que as suas cadeias de valor sejam melhoradas e expandidas. No campo dos serviços transacionáveis, a riqueza natural de Timor-Leste, a biodiversidade única e o património cultural fazem do nosso país um local ideal para o desenvolvimento do ecoturismo no pós-COVID-19. O aumento das exportações apoiará o crescimento macroeconómico, melhorando a balança comercial e impulsionando as receitas em divisas, ao mesmo tempo que apoiará o crescimento, a melhoria da qualidade, o desenvolvimento de competências e a criação de emprego de empresas nacionais

Além disso, para que o setor privado cresça e prospere, o Governo deve prosseguir uma estratégia centrada em dois objetivos políticos principais: (i) abordar os obstáculos que impedem as empresas nacionais de terem um melhor desempenho e um crescimento melhor, e (ii) conceber estratégias para atrair mais IDE e garantir ele que gera efeitos positivos na economia local.

(i) Resolver os entraves ao crescimento das pequenas empresas nacionais

Os esforços para desbloquear o crescimento a nível das empresas nacionais deverão centrar-se em vários domínios, incluindo o desenvolvimento de infraestruturas, as competências e o quadro jurídico e regulamentar. Discutimos alguns destes domínios a seguir, embora reconheçamos que esta não é uma lista exaustiva:

- **Gerar a procura de produtos das empresas através da redução dos custos de transporte** (através de infraestruturas melhoradas), ligando as empresas os agregados familiares aos mercados e através da partilha de informações sobre a qualidade e os preços dos produtos com os consumidores e entre os produtores. Isto, por sua vez, aumenta a concorrência e a produtividade, tanto ao nível das empresas individualmente como como a um nível agregado

isto, por sua vez, aumenta a concorrência e a produtividade, tanto ao nível das empresas individualmente como a um nível agregado.

- **Melhorar o ambiente de negócios** definindo e simplificando os regulamentos e clarificando a sua aplicação. O acesso ao crédito poderia ser melhorado, nomeadamente através da utilização de garantias (nomeadamente de terrenos), consolidando os sistemas contabilísticos das empresas e apoiando a formação financeira para os empresários.
- **Aumentar a formação profissional por instituições** certificadas, direcionadas para setores estratégicos de crescimento da economia, em vez de depender da formação que acontece dentro das empresas. Isto demonstrou efeitos positivos nas oportunidades de emprego dos trabalhadores nos países em desenvolvimento.
- **Expandir as oportunidades de formação no estrangeiro em instituições** de alta qualidade.
- **Investir** na requalificação da gestão. Muitas vezes, as empresas dos países em desenvolvimento carecem de empresários com capacidades de gestão sólidas, que sejam capazes de gerir riscos e promover a inovação. As fortes capacidades de gestão parecem ser ainda mais importantes do que melhorar as competências dos trabalhadores pouco qualificados. **Os programas de formação em grupo, as interações entre pares e os programas de mentoria** foram identificados como formas eficazes de melhorar as competências de gestão.
- **Alinhar os currículos educativos** às necessidades do mercado de trabalho, promovendo e expandindo a educação na gestão da hotelaria, agro-negócio, agronomia, zoologia, gestão empresarial e empreendedorismo.

(ii) Atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE)

O IDE pode apoiar os países em desenvolvimento a aprofundar as suas capacidades industriais, melhorar os processos e a qualidade dos produtos, e apoiar a diversificação económica. Estes impactos são conseguidos através de mecanismos diretos e indiretos, incluindo o capital humano e a acumulação de conhecimentos, a concorrência intrassetorial e a modernização da carteira de exportação.

Embora a atração de IDE seja fundamental, o IDE não gera automaticamente efeitos económicos para o mercado interno. Para tal, o Governo terá de adotar instrumentos de política ativa para assegurar que são estabelecidas ligações eficazes entre empresas estrangeiras e o mercado interno. As ferramentas para atrair IDE e apoiar as ligações entre empresas estrangeiras e domésticas incluem:

1. **As Agências de Promoção de Investimento (APIs)** aproveitam os seus conhecimentos sobre as necessidades e oportunidades do mercado local para atrair investidores, proporcionando-lhes um apoio de alta qualidade (por exemplo, estabelecimento de relações entre empresas, parcerias estratégicas (matchmaking), promoção das marcas (branding), partilha de informação) e serviços ad-hoc. Estas agências permitem reduzir as barreiras à informação que, de outra forma, poderiam dissuadir os investidores estrangeiros de entrarem no mercado interno. Além disso, as APIs coordenam frequentemente políticas como o acesso ao financiamento, a prestação de serviços fiáveis e acessíveis e os serviços de facilitação de investimentos. Uma vez que assegurar o reinvestimento dos investidores existentes é muitas vezes mais fácil (e mais eficaz em termos de custo, do ponto de vista do compromisso dos recursos) do que tentar trazer novos investidores, fornecer serviços sólidos pós-assistência ao investimento sólido é vital para manter e aumentar o investimento. Isto implica, em geral, que as APIs devem apoiar os investidores a enfrentar os desafios em curso que podem surgir e a defendê-los perante o Governo, que se baseia na continuação da construção de relações entre as APIs e as empresas.

2. **As bases de dados de fornecedores publicamente disponíveis** disponibilizam informações fiáveis sobre as capacidades e características das empresas nacionais às empresas estrangeiras que procuram empresas locais para parcerias ou para transacionar bens e serviços. A base de dados só deve incluir empresas cujas capacidades tenham sido verificadas, tais como a necessidade de completar determinados controlos de normas para alcançar o estatuto de "fornecedor aprovado". A base de dados poderia apoiar outros objetivos políticos, tais como o incentivo à formalização, exigindo que as empresas sejam formalmente registadas, a fim de serem incluídas na base de dados ou a redução da evasão fiscal através de uma maior fiscalização dos registos de conformidade fiscal das empresas.

3. **As Zonas Económicas Especiais (ZEE)** fornecem melhores serviços e infraestruturas às empresas numa área geograficamente definida para ultrapassar o ambiente mais fraco e débil do país, enquanto as reformas a nível nacional são levadas a cabo. Para maximizar a eficácia:

As estratégias da Zee devem alinhar-se com as prioridades nacionais de desenvolvimento e visam resolver falhas específicas do mercado

- o As estratégias da ZEE devem alinhar-se com as prioridades nacionais de desenvolvimento e visam resolver falhas específicas do mercado
- o A decisão de estabelecer uma ZEE deve basear-se numa análise cuidadosa custo-benefício, tendo em conta as utilizações alternativas para o financiamento necessário para a criação da ZEE
- o A ZEE deve estar estrategicamente localizada perto de infraestruturas comerciais e centros urbanos
- o Uma forte integração entre as empresas nas ZEE e as que estão no resto da economia é essencial para maximizar os efeitos positivos
- o Deve ser criada uma unidade de monitorização e avaliação para acompanhar

- o desempenho da ZEE em função dos objetivos e fornecer dados para informar a estratégia e a melhoria das políticas.
- o Prestação de serviços eficientes e a preços razoáveis no âmbito das ZEE, incluindo os serviços públicos.

É importante salientar que as evidências de investidores estrangeiros indicam que os incentivos fiscais são menos determinantes nas decisões de investimento do que os serviços fiáveis e acessíveis ou o apoio eficaz à facilitação do comércio. Por exemplo, o Ruanda preferiu a construção de um ambiente de negócios fiável em vez da concessão de grandes incentivos fiscais, uma vez que a informação dos investidores indicava que isso seria mais eficaz na atração e retenção de investidores a longo prazo. O Governo timorense deve ter cuidado com a utilização de incentivos fiscais: resultam em perdas de receitas para o Governo, não sendo, em geral, um fator-chave na tomada de decisões de investimento.

Caixa 2

Passos políticos para atrair e reter o IDE

1. **Reduzir a dependência dos incentivos fiscais** como ferramenta para atrair IDE, porque geralmente não são o fator determinante na decisão dos investidores e são muito dispendiosos, bem como correm o risco de incentivar investimentos de curta duração. Quando utilizado, é vital que os incentivos sejam administrados de forma muito transparente.
 - a. *A Comissão de Investimento da Jordânia desenvolveu um website fácil de utilizar, que publica todos os incentivos disponíveis e procedimentos para os solicitar.*
 - b. *Para minimizar a aleatoriedade na concessão de incentivos por parte das agências de investimento, os Governos da Costa Rica, do Paquistão e do Sri Lanka criaram legislação oficial sobre práticas e requisitos de concessão de incentivos.*
2. **Priorizar a criação de um ambiente de investimento fiável** através da (i) redução do custo de realização de negócios, através da melhoria da prestação de serviços como serviços públicos e procedimentos de simplificação, e (ii) ter leis e regulamentos transparentes e aplicados que protejam e incentivem os investidores.
 - a. *A reforma da política de investimento do Myanmar consistiu numa nova Lei de Investimento (2016) que reduziu os custos de entrada e barreiras para investidores estrangeiros.*
 - b. *O Ruanda fez um esforço consciente para se concentrar em melhorar os seus indicadores Doing Business do Banco Mundial como referência para melhorar o seu ambiente de investimento. Em 2017, ocupavam o 158.º lugar e ocupam atualmente o 38.º lugar.*

3. **Criar uma API de alta qualidade e acessível** para atrair e reter investimentos de empresas multinacionais. Isto exige que o pessoal seja formado e qualificado, especialmente na construção de relações e comunicação, com e apoio a empresas estrangeiras.
 - a. *O modelo de sucesso de Singapura baseia-se na sua agência de investimento, priorizando a construção de relações com empresas.*
 - b. *As reformas da Etiópia em 2017 levaram a que fosse adotada uma abordagem semelhante, com foco setorial, pela Comissão Etíope de Investimento. Entre outras atividades, a Comissão estimula o desenvolvimento da cadeia de abastecimento, acolhendo fóruns de diálogo que reúnem potenciais parceiros empresariais nacionais e estrangeiros.*
 - c. *O Ruanda começou com uma estratégia de investimento que destacou o tipo de investimento que queriam atrair, o que proporcionou uma grande base.*

4. **Aumentar as capacidades domésticas.** A mão de obra deve aumentar a sua produtividade através da educação e da obtenção de conhecimentos técnicos e de gestão. Isto proporcionará aos investidores uma mão de obra pronta, que possa satisfazer as exigências do trabalho e apoiar oportunidades.
 - a. *O Ruanda tornou a melhoria do capital humano um objetivo primordial na sua Reforma da Política de Investimento de 2006, conferindo à educação um papel central na construção de uma economia baseada no conhecimento a longo prazo e na atração de IDE.*



A ESTRATÉGIA DE CRESCIMENTO PRECISA DE SER ACOMPANHADA POR UM PLANO DE FINANCIAMENTO

A estratégia de crescimento de Timor-Leste só será viável se for apoiada por quadros de financiamento eficazes e sustentáveis. O país tem quatro principais fontes de financiamento para aproveitar:

- **Fundo petrolífero** – Preservar receitas suficientes para as gerações futuras, através de uma boa gestão financeira pública, é fundamental. Ao mesmo tempo, o Fundo oferece uma oportunidade única para iniciar agora o crescimento. Para equilibrar estas considerações, os levantamentos do Fundo devem ser destinados a setores e investimentos de alto impacto, em vez de serem utilizados para financiar despesas públicas correntes. Os investimentos em setores-chave, como o agronegócio, as pescas, o turismo ou as infraestruturas de energias renováveis, poderiam apoiar a criação de emprego e permitir uma diversificação a longo prazo, afastando-se da dependência do petróleo.
- **Receitas internas** – Tendo em conta os níveis extremamente elevados de dependência do petróleo de Timor-Leste, um compromisso com uma reforma fiscal, particularmente o aumento da mobilização de receitas domésticas, é necessário para aumentar a base de receitas não petrolíferas. Trata-se de uma revisão abrangente do atual quadro de cobrança de impostos, racionalizando ou introduzindo categorias fiscais de acordo com as necessidades, bem como reformas que melhorem a eficiência dos processos de cobrança de receitas. O desenvolvimento da economia formal e o alargamento da base tributária podem ser a estratégia mais fiável para o crescimento sustentável e a longo prazo das receitas. No entanto, os esforços para aumentar a mobilização das receitas internas devem vir juntamente com esforços para apoiar a produtividade das empresas e o crescimento no país. Há uma janela de oportunidade para o país fazer isto agora, que pode não estar disponível dentro de alguns anos.
- **Instituições de Financiamento ao Desenvolvimento (IFD) e investimento privado** – A presença da IFD em Timor-Leste é mínima (limitada ao IFC do Banco Mundial, à Credit Corporation e a algumas outras) devido ao elevado risco comercial e à falta de grandes empresas nacionais para absorver o financiamento das IFD. No entanto, o Governo poderia defender um maior apoio das IFD, especialmente das instituições regionais, incluindo os membros da ASEAN, mostrando o potencial do país, atuando como mediador entre estas instituições e potenciais investidores pioneiros, e solicitando assistência técnica das IFD nas reformas para melhorar o ambiente de negócios.
- **Remessas** – A comunidade da diáspora desempenha um papel cada vez mais importante em Timor-Leste, apoiando a subsistência através de remessas, que poderiam ser mobilizadas ainda mais para apoiar o desenvolvimento económico. O Governo deve considerar estratégias que possam maximizar o impacto de desenvolvimento das remessas, como por exemplo oferecendo produtos inovadores e serviços digitais para a diáspora, incluindo transferências móveis de dinheiro e fundos da diáspora, que canalizam remessas para investimentos estratégicos. Por exemplo, uma análise em El Salvador mostrou que um produto

semelhante, que permitia aos migrantes financiar a educação das crianças no seu país de origem, aumentou as despesas de educação e frequência escolar privada. No Equador, o Banco Solidario tem fornecido inovações financeiras relacionadas com remessas, como produtos de crédito para famílias emigrantes que enviam remessas, para apoiar investimentos em microempresas, educação e outras áreas-chave.

Caixa 3

Medidas políticas para maximizar o impacto de desenvolvimento da riqueza petrolífera

1. Reforçar os quadros regulamentares. O Fundo Petrolífero é o principal ativo que pode financiar a transformação económica de Timor-Leste. Por conseguinte, o compromisso com a sua preservação e a sua utilização estratégica é primordial. Devem ser exploradas medidas destinadas a limitar a dimensão dos levantamentos em cada ciclo de financiamento e a afetação levantamentos de fundos a categorias específicas de despesas.

a. *O Governo do Gana gere a sua riqueza petrolífera através de dois fundos-chave, cada um com um mandato específico: o Fundo de Investimento em Infraestruturas do Gana supervisiona o desenvolvimento de infraestruturas; os Fundos petrolíferos do Gana, nomeadamente o Fundo de Estabilização e o Fundo do Património, cujos objetivos são prestar apoio orçamental em tempos de baixa capacidade de receita e preservar a riqueza para as gerações futuras. Cada fundo opera sob estratégias específicas de regulação e gestão, consistentes com os respetivos objetivos.*

2. Alavancar o Fundo para diversificar as opções de financiamento. A segurança proporcionada pelo Fundo permite ao Governo explorar realisticamente opções de financiamento inovadoras como forma de expandir o seu espaço orçamental e diversificar a sua carteira de dívidas. Isto poderia incluir a emissão da primeira obrigação soberana de Timor-Leste, especialmente se isso for feito em setores orientados para a sustentabilidade.

a. *Em 2020, o Butão anunciou a sua primeira obrigação soberana para apoiar a recuperação económica da pandemia Covid-19, diversificando fontes financeiras. Este foi um passo importante para financiar de forma independente as necessidades orçamentais do Butão, reduzindo a dependência da ajuda ao desenvolvimento estrangeiro e dos empréstimos concessionais. A emissão teve a participação de instituições financeiras, instituições não bancárias, como as empresas de pensões e de seguros, e organizações da sociedade civil.*

3. Adotar uma estratégia de comunicação eficaz. Se as receitas do Fundo forem claramente destinadas a determinados projetos de desenvolvimento, estas devem ser publicitadas e comunicadas ao público, através de sítios web governamentais e dos meios de comunicação social tradicionais. Seriam também necessários canais de feedback e de controlo público.

APROVEITANDO AS INFRAESTRUTURAS E AS TECNOLOGIAS DIGITAIS

A transformação setorial e o desenvolvimento do setor privado devem ser apoiados por uma oferta fiável e moderna de infraestruturas físicas e incorpóreas (soft infrastructure). As decisões de investimento devem dar prioridade a infraestruturas básicas, multiusos e de conectividade, que apoiem o acesso aos mercados, à produtividade e à geração de rendimentos. Os esforços devem centrar-se em:

- Mercados agrícolas em bom funcionamento, especialmente nas zonas rurais
- Construção rodoviária e, de forma crucial, manutenção permanente
- Melhorar os padrões do aeroporto internacional e a conectividade dos voos
- Desenvolvimento de portos modernos estrategicamente localizados, mas evitando duplicações desnecessárias
- Aumentar a fiabilidade do fornecimento de eletricidade
- Expansão da conectividade de internet de alta velocidade

Além disso, a inovação digital oferece a oportunidade de saltar etapas tecnológicas, permitindo aos países conseguir ganhos mais rapidamente. Os aspetos-chave incluem:

- **Desenvolver uma estratégia digital nacional**, defendida por decisores políticos com forte influência política, que orientará a transição da economia para a adoção alargada da tecnologia digital. A estratégia deve ser inclusiva e definir objetivos e compromissos claros em termos de tempo nas áreas da capacidade humana, da prestação de serviços e do empreendedorismo local.
- **Investir em competências e conhecimentos** para garantir que os cidadãos possam colher benefícios da inovação tecnológica, melhorando os seus meios de subsistência e contribuindo para os ganhos de produtividade em toda a economia. Isto exige a atualização dos currículos educativos e a reconversão da atual força de trabalho nas tecnologias digitais necessárias em setores estratégicos.
- São necessárias **infraestruturas de apoio** para o desenvolvimento baseado no digital, incluindo eletricidade e telecomunicações fiáveis e acessíveis, e redes de internet de alta velocidade, tanto nas zonas rurais como nas zonas urbanas.
- **A inclusividade deve ser promovida** através de políticas, modelos de negócio e investimentos, de modo a que os grupos marginalizados possam tirar partido desses desenvolvimentos.



Caixa 4

Passos políticos para melhorar a digitalização

1. **Alavancar as parcerias regionais para desenvolver infraestruturas digitais**, dados os desafios comuns que as ilhas do Pacífico e do Sudeste Asiático partilham. As plataformas regionais poderão revelar-se mais eficazes para atrair financiamento de fontes multilaterais e de capitais privados (por exemplo, através de parcerias público-privadas) do que se Timor-Leste agir sozinho.
2. **Governo como inovador.** Num contexto de dinamismo digital limitado no setor privado, o Governo deve ser pioneiro nas inovações digitais, que as empresas depois podem replicar.
 - Criar uma agência governamental, liderada por um líder com influência política, para liderar uma estratégia de economia digital que abranja o Governo e as infraestruturas em linha, bem como apoie o setor privado e a sua capacidade de fazer comércio e produzir melhor.
 - Digitalizar serviços em que a probabilidade de adoção por parte das pessoas e o valor dos ganhos de eficiência e retornos no investimento sejam mais elevados, como o licenciamento de negócios ou o pagamento de apoios em dinheiro por transferência. A capacidade de demonstrar os retornos socioeconómicos destes investimentos pode também desbloquear apoios adicionais ao financiamento.
 - a. *No Ruanda, os tempos de espera dos hospitais para o fornecimento de sangue foram reduzidos de quatro horas para 45 minutos graças a um sistema que combina encomendas instantâneas online com entrega baseada em drones.*
 - As agências governamentais podem, por vezes, resistir à adoção de novas tecnologias, uma vez que os funcionários públicos têm poucos incentivos para transformar as suas práticas, o que pode tornar ineficaz a introdução progressiva de serviços digitais. Em áreas selecionadas, a substituição de sistemas baseados em papel por sistemas digitais, numa única alteração, pode ser preferível.
 - a. *O Banco Central da Tanzânia, sob o comando do ex-governador Benno Ndulu, deixou de aceitar documentação em papel do Ministério das Finanças, tornando obrigatório que todas as transações fossem realizadas eletronicamente. Embora a decisão tenha sido recebida com resistência, acabou por levar a uma mudança sustentada.*
 - Investimento em plataformas digitais, que são fáceis e intuitivas de usar, e em muita pilotagem, que pode ajudar a refinar os produtos e a identificar problemas antes de os serviços digitais serem lançados para a população.

- a. *No Quênia, a pilotagem da plataforma M-PESA da Safaricom resultou na alteração do produto, de um mecanismo de reembolso de empréstimos para um serviço de transferência de dinheiro móvel, inicialmente concebido para permitir o envio de remessas internas, mas que depois se tornou numa plataforma com múltiplos produtos móveis de transferência, pagamento e empréstimos, para particulares e empresas.*

3. Desenvolver estrategicamente competências digitais. As pessoas adotarão tecnologia se virem valor ao fazê-lo. Em vez de depender de cursos de formação generalizada, o Governo deve promover a adoção de tecnologia em áreas que aumentem a produtividade e os rendimentos das pessoas, e estes ganhos devem ser demonstrados. Em Timor-Leste, a inovação tecnológica em setores estratégicos da economia como a agricultura e o turismo pode ter o maior impacto.

- As agências governamentais devem demonstrar aos trabalhadores os ganhos financeiros que poderiam resultar da adesão a plataformas de hotelaria como a Airbnb ou plataformas de e-commerce como o Facebook Marketplace, mostrando o impacto que teve nos rendimentos em países comparáveis. As políticas governamentais também devem ser orientadas para o futuro, para garantir que os benefícios dos afluxos tecnológicos sejam absorvidos.
 - a. *A expansão da Uber, uma aplicação de mobilidade de transportes, em África, melhorou as competências digitais dos condutores. A Uber emprestou aos condutores os smartphones necessários para realizar os seus serviços. O Governo de Timor-Leste poderia visar empresas multinacionais semelhantes.*
 - b. *Nas aldeias rurais da China, a adoção generalizada da plataforma de comércio eletrónico Taobao, ligou de forma efetiva os vendedores aos compradores, alargando o acesso ao mercado aos produtores rurais, incluindo para produtos tradicionais e mercadorias perecíveis. As empresas registadas na plataforma Taobao tiveram receitas 80% mais elevadas do que outras empresas.*





VIII GOVERNO
CONSTITUCIONAL
PRESIDÊNCIA DO
CONSELHO
DE MINISTROS

IGC
International
Growth Centre

Contact us

📍 International Growth Centre
London School of Economics and Political Science
32 Lincoln's Inn Fields
Houghton Street
London
WC2A 2AE
United Kingdom
🌐 : Email: mail@theigc.org

📍 Presidência do Conselho de Ministros
Palácio do Governo
Rua. José Maria Marques,
Díli, TIMOR-LESTE



VIII GOVERNO
CONSTITUCIONAL
PRESIDÊNCIA DO
CONSELHO
DE MINISTROS

IGC
International
Growth Centre

