

REGRAS FISKAIS BA TIMOR-LESTE

Ministériu Finansas, Timor-Leste

Junhu, 2020

Autor: Helder Lopes (Asesor Senior ba Asuntu Ekonômiku no JFP)

@propriedade: Ministériu Finansas, Timor-Leste

SUMÁRIU

Fundu Petroliféru kontribui liu 85 pursentu ba Orsamentu Jeral Estadu kada Tinan, reseita doméstika ba PIB 2018 hamutuk 12 pursentu deit, no dívida pública ba PIB iha 2020 atinji ona 16 pursentu. Nune média défise fiskal durante periodu 2009-2019 hamutuk \$437 milhoens. Situasaun fiskal ida nee presija regras fiskais atu halo koreksaun ba distorsoens polítikas no ekonômikas hodi asegura sustentabilidade fiskal no estabilidade makroekonômika. Nune Governu presija dezenha, introduz no implementa regras fiskais espesífikas ba Timor-Leste, ne'ebe inklui regras kona-ba limite kresimentu despesa ba PIB, define alvu Reforma Fiskal kona-ba reseita doméstika ba PIB nudar limite reseita minimu ne'ebe atu kolekta, hametin implementasaun Rendimentu Sustentavel Estimadu (RSE) nudar regra fiskal espesífika ba reseita, limite esesu levantamentu ba RSE, halo balansu orsamental liu husi limite défise fiskal no despesa rekorente ba PIB, limite dívida pública ba PIB no kontinua limite kustu dívida pública ba returnu investimentu Fundu Petroliféru.

Dokumentu ida nee fo hanoin kona-ba oinsa Timor-Leste nudar nasaun ne'ebe depende ba rekursus naturais estabese regras fiskais hodi asegura sustentabilidade fiskal no estabilidade makroekonômika. Konteúdu husi dokumentu nee maka: informasaun jeral kona-ba Timor-Leste nia situasaun fiskal, tipu regras fiskais ho sira nia vantagens no desvantagens, resonalidade ba estabesementu no principios ba selesaun regras fiskais, no proposta resgras fiskais ba Timor-Leste.

INTORDUSAUN

Timor-Leste nudar nasaun da-ruak iha mundu ne'ebe nia ekonomia depende maka'as no domina ho reseitas husi mina-rai

& gas. Kontribuisaun reseitas husi mina-rai & gas ba ekonomia liu husi levantamentu Fundu Petroliferu (FP)¹ ba Orsamentu Jeral Estadu (OJE), ho finansiametu liu 85 pursentu kada tinan.

Reseita mina-rai & gas husi tasi Timor, ne'ebe nudar Governu nia rendimentu prinsipal atinji nivel masimu iha tinan 2012 ho valor \$3.5 mil milhoens, no reseita ida nee hahu tún desde tinan refere. Iha tinan 2019, reseita nee tún ba \$756 milhoens.

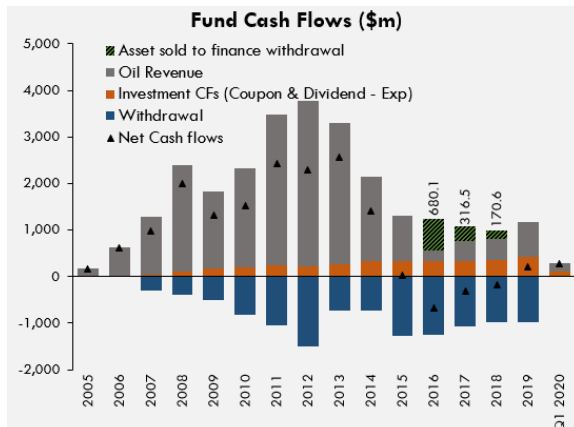
Reseita mina-rai & gas no returnu investimentu² ne'ebe akumula iha FP proteje makroekonómia Timor-Leste husi impaktu volatilidade presu mina-rai & gas. Evidensia ida maka maske presus mina-rai & gas tún

¹ Fundu Petroliferu (FP) estabese iha 2015 ho balansu inisial \$204.6 million no to'o iha Maiu 2020, balansu FP aumenta ona ba \$17.9. Reseitas husi mina-rai & gas transfere direta ba FP no uniku levantamentu ne'ebe halo maka atu finansia Orsamentu Jeral Estadu (OJE) ho aprovasaun husi Parlamentu Nasional. FP

agora dadaun nudar Governu nia riku-soin financeiru úniku.

² FP investe iha merkadu financeiru internacional ho portofoliu 60 pursentu iha titúlu, 35 pursentu iha asôens, no 5 pursentu iha ativos alternativos. Desde halo investimentu iha 2005, returnu média no kumulativu hamutuk 3.8 pursentu no \$6.7 billion.

tamba kompetisaun entre nasoens produtores boot sira no merkadu finanseiru ne'ebe ladun diak tamba surtu Covid-19, Governu bele kria Fundu Covid-19 hodi responde ba impaktu husi virus ida nee ba populasaun, negosius no trabalhadores.



Fonte: PFAU, MdF-TL, Junhu 2020

Koleksaun reseita doméstika ne'ebe mai husi konsumu (públiku no privadu) no produsaun (kompania no individu) sei kiik, representa deit 12.1 porsentu husi PIB 2018 no finansia 13.6 porsentu deit ba OJE 2019. Reseita husi impostu representa (média) 72 porsentu total reseita doméstika.

Investimentu setor privadu kiik, ne'ebe kontribui menus husi 3 porsentu ba PIB iha 2018 no diversifikasaun ekonômika ne'ebe la'o neneik kontribui ba reseita doméstika ne'ebe kiik. Maske koleksaun reseita doméstika sae iha 2019 hafoin tún iha tinan rua ikus, prevê katak koleksaun sei tún fila fali iha tinan 2020 tamba kontrasaun ekonômika nudar impaktu husi limitasaun iha despesa pública no surtu Covid-19.

Reseita doméstika ne'ebe sei kiik, nesidade atu finansia dezvoltamentu hodi sai nasaun ho rendimentu médiu-ás ho populasaun ne'ebe edukadu no saudavel iha 2030, no estratejia atu asegura responsabilidades fiskais no estabildades makroekonômikas ba tempu médiu no naruk, ezize Governu Timor-Leste atu estabesele no uza regras fiskais ne'ebe konsolidadu ho politikas

fiskais sira ne'ebe iha. Regras fiskais balun iha ona, maibe presija reforsa no implementa, regras fiskais balun presija estabesele no implementa.

TIPO REGRAS FISKAIS

Definisaun – regra(s) fiskal ou alvu(s) fiskal impoin limite numérikus ba polítika fiskal iha tempu naruk ho objetivu atu hadia distorsoens fiskais no kontrola despesa, liu-liu iha tempu diak.

Nasaun ida-idak usa regras fiskais ne'ebe diferente, tuir sira nia nesidade, hodi atinji objetivus fiskais no estabildade makroekonômika. Regras fiskais (implementa ida deit ou hamutuk) bele foku ba elementus alvus fiskais ne'ebe diferente. Tabela tuir mai sumariza tipo regras fiskais ho sira nia vantagens no desvantagens.

Regras Despesas (RD)
Limite kresimentu despesa total/kapital/rekorente no/ou limite despesa ba PIB
(+) fasil atu komunika/monitor;
(+) kontribui ba estabildade makroekonômika;
(+) fasil atu operacionaliza;
(+) se kank dezenha ho diak, bele asegura sustentabilidade divida pública;
(-) bele afeta ba kompozisaun orsamental;
(-) hamenus insentivu atu mobiliza reseitas.
Regras Reseitas (RR)
Define nivel minimu ou masimu ba reseitas ne'ebe Governu atu kolekta ou ba reseitas espesifikas.
(+) aumenta reseitas;
(+) limite presau impostu;
(-) bele insentiva prosikalidade/procycality;
(-) la iha ligasaun direta ho sustentabilidade divida pública.
Regras Balansu Orsamental (RBO)
Limite nivel défise fiskal nunee kontrola evolusaun divida pública husi PIB.
(+) fasil atu komunika/monitor;
(+) fasil atu operacionaliza;
(+) bele kontribui ba estabildade makroekonômika;
(-) bele insentiva prosikalidade/procycality;
(-) hamenus insentivu atu mobiliza reseitas.
Regras Divida Pública (RDP)
Limite total divida pública ba PIB.
(+) fasil atu komunika/monitor;
(+) kontribui ba sustentabilidade divida pública;
(+) estabesele patrimonio ba inter-jerasaun;
(-) bele insentiva prosikalidade/procycality;
(-) bele afeta ba kompozisaun orsamental;
(-) bele insentiva prosikalidade/procycality.

Regras Despesas (RD) impoim limite kresimentu despesa ou limite despesa ba PIB. Vantagen sira husi RD maka: jeralmente fasil atu kumpriende, monitoriza no implementa tamba regras fiskais hirak nee foku ba parte balun husi orsamentu ne'ebe kontrola direta husi Governu. Nunee mos RD bele kontribui ba estabilizasaun makroekonómika tamba limite despesa liga ho kresimentu ekonómiku. Kontribuisaun ba estabilizasaun makroekonómika bele halo liu husi impoim limite kresimentu despesa ba kresimentu ekonómiku. Por ezemplu: hasa'e no aselera despesa wainhira ekonomia diak, no despesa tenke ajusta wainhira iha kontrasaun ekonómika.

Iha parte seluk, desvantagens husi RD maka regras hirak nee la inklui reseita, nunee sira afeta ba dívida pública parsial deit. Por ezemplu: ba nasõens sira ne'ebe rasio reseita ba PIB sei kiik, RD ne'ebe simples bele impede esforsu atu atinji objetivu sustentabilidade fiskal liu husi kompozisaun orsamental ne'ebe la-insentiva mobilizasaun reseitas no reduz investmentu públiku (tamba politikamente fasil atu reduz kompara ho despesas rekorentes). Fenomena ida nee dala barak mosu iha nasõens sub-dezenvolidu no dezenvolidu sira, ne'ebe sira nia sistema jestaun finansas pública seidak metin atu prevene politíku sira husi reduz orsamentu ba kapital.

Dezenhu regras despesas presija konsidera aspetos sira tuir mai nee:

- a) Nivel despeza ba PIB tenki define bazeia ba alvus/previsoens kresimentus ne'ebe mai husi analize ekonómiku no sustentabilidade fiskal;
- b) Utilizasaun despesa nominal no konstante/real iha periodu ne'ebe la hanesan. Despesa nominal uza ba tempu badak (annual) no despesa konstante/real apropriadu liu ba tempu médiu no naruk.
- c) RD tenki opta perspetiva multi-annual hodi alinha ho perspetivas

makroekonómikas no impostu, objetivus estabilizasaun fiskais no Enkuadramentu Despesa ba Tempu – Médiu (sigla ingles: MTEF);

- d) Tamba RD iha karakteristik *counter-cyclical*, nunee esklui items despesas rekorentes balun ne'ebe sensitivu, hanesan pagamentu seguransa sosial;
- e) RD tenke aplika ba institusoens estadu tomak (Governu sentral no munisipal) no estabelese mekanismu koordinasaun ne'ebe propriu hodi asegura kumprimentu no efetividade husi implementasaun regras nee;
- f) Tamba RD foku ba parte despesa, nunee presija komplementa ho regras fiskais sira seluk. Kombinasan ba implementasaun RD ho regras fiskais sira seluk tenke bazeia ba prinsipios koherensia, responsivu no sustentabilidade.

Regras Reseitas (RR) ne'ebe foku ba Governu nia rendimentu hodi asegura balansu fiskal iha nivel nasional no sub-nasional bele implementa liu husi define limite minimu no/ou masimu ba reseita ne'ebe Governu atu kolekta. Objetivu husi regra “limite reseita minimu” maka atu hasa'e koleksaun reseita. Iha parte seluk, objetivu husi regra “limite reseita masimu” maka atu hamenus presaan tributária.

Regras limite reseita minimu no masimu bele afeta ba esforsu estabilizasaun makroekonómika tamba bele halo Governu esforsu hodi hasa'e reseitas wainhira ekonomia iha kontrasaun, nunee exazera politika fiskal *pro-cyclical* (liu-liu wainhira “regra limite reseita minimu” la halo refêrensia ba PIB) no bele limite Governu atu kolekta reseita barak liu tan wainhira ekonomia dezempenha diak.

RR la impoim limite ba despesa, nunee la asegura sustentabilidade fiskal. Nunee mos regras reseitas espesifikas (*windfall revenue*

rules) usa hodi reduz mobilizasaun dívida pública no finansia défise fiskal.

Regras Balansu Orsamental (RBO) iha rua, RBO nominal no RBO adjustadu. Maibe ita sei foku deit ba parte primeiru tamba fasil atu kumpriende³. RBO nominal impoin limite ba défise fiskal, ho possibilidade atu hasai items despesas no reseitas sensitivus balun husi kompozisaun orsamental nunee la fo efeito ba nivel défise ne'ebe iha. RBO ida nee efetivu hodi asegura sustentabilidade dívida pública no fasil atu komunika tamba nivel défise fiskal agregadu fasil atu kumpriende, maibe sei la kontribui direta ba esforsu estabilizasaun makroekonômika⁴ no bele reduz qualidade orsamental⁵.

RBO nominal bele esklui pagamentu ba dívida pública⁶ no despesa ba kapital (hanaran “*golden rule*”) ho hanoin katak dívida pública atu finansia deit investimentu nomós atu promove no proteje despesas kapital ne'ebe pro-povu husi limite défise fiskal, tamba politikamente despesa kapital fasil atu reduz kompara ho despesas rekorentes.

Regras Dívidas Públicas (RDP) ne'ebe esplisitamente limite total dívida pública no dívida usa deit ba investimentu públiku, sei kontribui ba sustentabilidade dívida pública, responsabilidade fiskal, no estabeselese patrimonius públikus ne'ebe sei fo benefisiu inter-jerasonal. Nunee mos RDP fasil atu kumpriende no monitoriza tamba simplesmente limite total dívida pública ba PIB. Ligasaun entre dívida pública ho ekonomia importante hodi asegura sustentabilidade dívida pública.

Iha parte seluk, RDP ne'ebe foku ba limite total dívida pública bele afeta ba kompozisaun no mudansa orsamental sekarik Governu la iha reseita suficiente hodi finansia despesa. Nunee mos, valor total dívida pública sei aumenta waihira ekonomia dezempenha diak, ida nee bele insentiva Governu atu opta politika fiskal *pro-cyclical* ou espansionaria.

JUSTIFIKASAUN BA REGRAS FISKAIS

Karakteristikas regras fiskais maka impoin limites fiskais atu ajuda prosesu halo desizoens (ezekutivu no lejislative) no tulun Governu hodi halo jestaun finansa pública ne'ebe diak.

Justifikasaun – utilizaun regras fiskais atu responde ba nesesidade, asegura disiplina fiskal no nudar asõens koretivas ba distorsoens sira tuir mai nee:

- (i) *Determina nivel agregadu fiskal* ne'ebe atu hadia povu nia moris, maibe reduz volatilidade makroekonómika;
- (ii) *Define aprosimasaun no modelu ekonomiku* ne'ebe asegura katak prosesu orsamentu ba objetivu masimiza povu nia moris diak, laos nudar prosesu politiku ida;
- (iii) *Inkonsistensia tempu* – insentivus atu la halo tuir promesas wainhira iha ona adjustamentu ba espetativas no hahalok ema no merkadu nian;
- (iv) *Prevene dívida pública ne'ebe boot* iha tempu naruk tamba iha espetativa katak Governu bele selu fila fali;

³ Tamba ida nee dokumentu primeiru kona-ba regras fiskais ba Timor-Leste.

⁴ Bele insentiva politika fiskal *pro-cyclical*: iha tempu át, Governu bele konsolida fiskal hodi halo adjustamentu; maibe iha tempu diak, Governu bele la halo adjustamentu suficiente hodi kontrola despesa. (Blanchard and Giavazzi 2004).

⁵ Tamba RBO la foku ba kompozisaun orsamental (Guerguil, Mandon, and Tapsoba 2017).

⁶ Halo kontrolu ba balansu orsamental fasil, maibe ligasaun entre balansu orsamental ho dívida pública ladun metin.

- (v) *Motivasaun eleitoral* – nunez aumenta despesas no reduz impostos iha tinan eleisaun;
- (vi) *Problema ego instituisional no koligasaun* – problema koordenasaun entre instituisoens públikas no/ou parseiros koligasaun;
- (vii) *Ilusaun fiskal* – populasaun iha informasaun no konhesementu limitadu kona-ba impostu no dívida pública hodi finansia despesas, nomos persepsaun ne'ebe la-los kona-ba limitasaun orsamental iha tempu naruk;
- (viii) *Hahalok birokratiku* – iha tendensia atu masimiza orsamentu/despesas do que masimiza povu nia moris;
- (ix) *Problema aproveitamentu* – konfliktu interese kona-ba se maka atu reduz défise fikal, halo défise fiskal difisil atu reduz;
- (x) *Politika fiskal counter-cyclical* – despesas aumenta iha tempu resesaun hodi estimula ekonomia, maibe la hatún wainhira ekonomia diak ona, nunez hamosu politika fiskal ne'ebe la iha balansu;
- (xi) *Ego inter-jerasional* – kada jerasaun hanoin uluk sira nia an hafoin maka hanoin jerasoens tuir mai.

PRINSIPIOS SELESOENS REGRAS FISKALS

Selesaun regras fiskais depende ba regras sira nia karakteristikas no kriterias, nunez bele implementa ho efikaz (simplisidade operacional, resiliensia, no fasil atu implementa no monitoriza) no bele suporta Governu atu asegura sustentabilidade fiskal no estabilizasaun ekonómika.

Kriteria – regras fiskais presija priense/halo tuir rekeztus sira tuir mai nee:

- a) *Sustentabilidade* – kumprimentu ba regras fiskais bele asegura sustentabilidade dívida pública iha tempu naruk;

- b) *Estabilizasaun* – regras fiskais tenke asegura estabilidade ekonómika liu husi impostu no despesa;
- c) *Simplisidade* – regras fiskais tenke simples no fasil ba polítiku sira no públiku atu kumpriente;
- d) *Bele operacionaliza* – regras fiskais tenke integra iha prosesu preparasaun orsamental no limite/alvu agregadu tenke kontrola husi sira ne'ebe halo desizaun polítika;
- e) *Resiliensia* – atu iha kredibilidade, regras fiskais tenke implementa ho tempu suficiente no tenke kontinua mantein maske iha tempu difisil;
- f) *Fasil atu monitoriza no implementa* – monitorizaun ba kumprimentu regras fiskais tenki fasil no simples, no tenki iha punisaun ba inkumprimentu.

Prosesu selesaun - dalaruma envolve kriterias barak no mosu konfliktus entre kriterias. Nunez Governu presija konsidera prosesu selesaun tuir mai: (i) *minimiza troka-malu* – regras fiskais balun dala ruma kumprimenta hotu kompara ho regras sira seluk, maibe asegura atu minimiza regras fiskais sira troka-malu iha prosesu selesaun tamba deit atu priense rekeztus; (ii) *preferensia Governu* – maske ho prosesu selesaun ne'ebe diak, troka-malu entre regra fiskal sempre akontese, nunez regra fiskal ne'ebe atu uza depende mos ba kriteria ida ne'ebe maka importante no regra ida nee maka presija liu; no (iii) *konsidera uza regra fiskal liu ida* – atu hetan objetivu sustentabilidade fiskal no estabilizasaun makroekonómika, Governu bele implementa regras fiskais liu ida (barak). Maibe presija nota katak regras fiskais ne'ebe barak liu bele komplika prosesu halo desizaun no bele hamosu sobrepozisoens no inkonsistensias entre alvus.

Mata-dalan ba Kombinasan Regras Fiskais – tradisionalmente, kriterias uza hodi analize, kompara no avalia méritu entre regras fiskais, maibe seidak iha analize

suficiente kona-ba interaksoens entre regras. Tuir mai prinsipios balun ne'ebe bele uza nudar mata-dalan iha prosesu dezenhu no implementasaun regras fiskais kombinadu/liu ida (barak):

- *Regras fiskais labele troka politika fiskal diak ne'ebe iha* – tamba regras fiskais atu hamenus distorsoens (partikularmente défise fiskal) no prevene utilizaun sala diskresaun fiskal ne'ebe iha. Nunee, regras fiskais sira ne'ebe uza tenki optimiza efisiensia politika fiskal. Introdusaun regras fiskais foun ba Timor-Leste tenke kompelementa politikas fiskais ne'ebe iha: “*frontloading*” no prinsipios ne'ebe Ministériu Finansas uza iha preparasaun orsamental no determinasaun tetu fiskal (*sustentabilidade fiskal, programas no prioridades, kapasidade institusional, qualidade orsamental, no kapasidade ekonómia hodi absorve*).
- *Minimiza sobrepozisoens entre regras no alvus fiskais* – sobrepozisoens entre regras fiskais dala barak mosu wainhira regras fiskais aplika ba alvu fiskal ne'ebe hanesan. Por ezemplu: Governu uza regras fiskais ne'ebe limite despesa no nivel défise fiskal ba PIB hodi asegura balansu orsamental.
- *Regras fiskais bele implementa* – regras fiskais ne'ebe rigor liu/super-determinadu bele kesi Governu atu atinji nia objetivus fiskais. Regras hodi limite despesa, reseita, défise fiskal no dívida públika ne'e normal, maibe asegura katak enkuadramentu ba regras hirak nee fasil atu modifika hodi fasilita Governu atu atinji nia objetivus fiskais no ekonómikas.

Base legal – regras fiskais bele iha baze legal ne'ebe diferente, bele estipula iha konstitusaun, lei no dekretu lei, dekretu Governu, kumpromisus pilitikus ou regulamentu interna husi Ministeriu Finansas.

Esperiensia importante ida ne'ebe presija uza nudar referênsia maka regras fiskais ho baze

legal ne'ebe rigor liu no la iha flexibilidade ba modifikasaun dala barak difisil atu implementa no difisil atu ajusta ba sirkumtansias ekonómikas ou politikas. Nunee, rejime regras fiskais ne'ebe diak no forte dala ruma depende deit ba kompromisus politikus ne'ebe forte, monitoriza husi institusoens independente no entidades relevantes, no iha prosedementus ba implementasaun (inklui hadia regras, halo koresaun ba mekanismu implementasaun, no fo sansaun)

REGRAS FISKAIS BA TIMOR-LESTE

Timor-Leste nudar nasaun ho ekonomia sub-dezenvolvida ne'ebe depende ba rekursus naturais hasoru risku volatilidade presus no esgotamentu rekursus naturais no ambiente makroekonómika ne'ebe la estavel, nunee bele resulta ba volatilidade reseitas Governu nian no resesaun ekonómika.

Regras fiskais ba ekonomia ho baze ba rekursus naturais prinsipalmente estabelese atu reduz risku volatilidade presus produsus petroliférus ba despesa públika, hetan estabilidade makroekonómika no asegura rekursus ba inter-jerasional. Estabelesimentu Fundu Petroliféru (FP) ho nia atributus “Rendimentu Sustentavel Estimadu (RSE) no Esesu Levantamentu (EL) atu asegura objetivus hirak nee.

Timor-Leste agora iha regras fiskais rua ho baze legal ne'ebe forte: (i) “3% *Rendimentu Sustentavel Estimadu (RSE)*” ne'ebe nudar regra fiskal ida husi parte reseita; no (ii) “3% *kustu dívida públika.*” Nunee mos Ministeriu Finansas uza kresimentu limite ba kategorias orsamentais iha analize sustentabilidade fiskal, maibe la iha baze legal hodi impoin regra ida nee.

Ho Reforma Fiskal no Jestaun Finansa Públika (RFJFP), ne'ebe atu hasa'e koleksaun reseita doméstika hodi hamenus défise fiskal, no atu hadia efisiensia,

akuntabilidade, transparência no sustentabilidade Jestaun Finansa Pública, Governu presija konsidera atu estabelese no uza regras fiskais ne'ebe tuir padraun no kontekstu Timor-Leste nian.

Tabela iha okos nee apresenta proposta regras fiskais ho kalendariu implementasaun no baze legal ne'ebe Governu bele konsidera.

REGRAS FISKALIS BA TIMOR-LESTE			
Regras Despesas (RD)			
80% Total Despesa ba PIB	◇	○	●
10% Kresimentu Despesas Rekorentes	◇	○	●
30% Despesa Kapital ba PIB	◇	○	●
Regras Reseitas (RR)			
3% RSE	●	●	●
60% Esesu Levantamentu Husi RSE	◇	●	●
15% Reseita Domestika ba PIB	◇	◇	◇
Regras Balansu Orsamental (RBO)			
30% Defise Fiskal ba PIB	◇	○	●
50% Despesa Rekorente ba PIB	◇	○	●
Regras Dívida Pública			
60% Divida Pulbika ba PIB	◇	●	●
3% Kustu Divida Pulbika	●	●	●

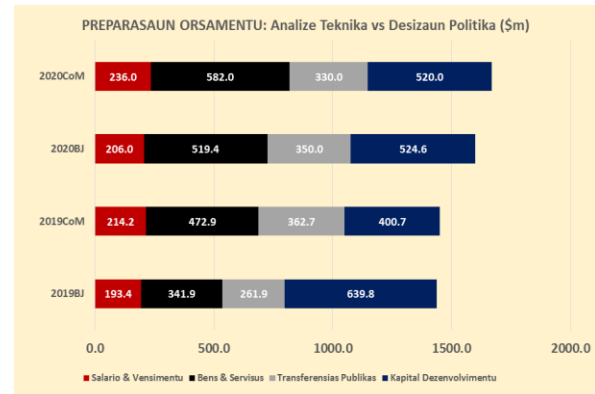
⁷Note: ● Law and decree law; ○ Government decree; ◇ political commitment; ■ Short-term; ■ Medium-term; ■ Long-term

REGRAS DESPESAS (RD)

Ministeriu Finansas aplika regra ne'ebe impoin limite kresimentu to'ó 4 porsentu ba kategorias orsamentais iha ninia analize sustentabilidade fiskal. Nee nudar analize ne'ebe atu ajusta alokasaun orsamental tuir kapasidade institusional no atu aseguara politika fiskal ne'ebe sustentavel. Maibe regra ida nee la iha baze legal, nunee historikamente prosesu polítiku ba preparasaun no aprovasaun orsamentu la halo tuir regra nee.⁸ Hanesan hatudu iha grafika tuir mai katak sempre iha diferensa dadus orsamental ne'ebe apresenta iha Jornada Orsamental (analize teknika kona-ba sustentabilidade fiskal) ho aprovasaun husi

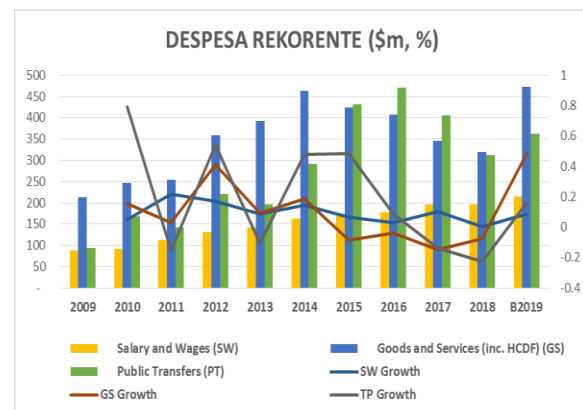
⁷ Tempu badak: tinan 1; tempu médiu/naton: tinan 2-3; no tempu naruk: tinan 3 ba leten.

Komite Revizaun Orsamentu (KRO) ou Conselho Ministros (prosesu polítiku)



Fonte: MdFTL, Junhu 2020

Evidensia nee sujere katak implementasaun regra fiskal atu limite kresimentu kategorias orsamentais tenki muda ona husi nesiedade analize teknika ba komprimisu legal ou polítiku. Governu bele gradualmente implementa regra fiskal ida nee husi kompromisu polítiku (iha tempu badak) no estipula iha dekretu Governu ka lei iha tempu médiu no naruk. Kumpromisu polítiku bele hahu iha prosesu preparasaun orsamentu 2021 liu husi aplika iha desizaun politika, no deskreve iha sirkular orsamentu, dokumentu pre-orsamentu (*pre-budget statement*), no livru orsamentu.



Fonte: MdFTL, Junhu 2020

Ho média kresimentu 10.2 porsentu ba kategorias orsamentais (10% ba salariu no

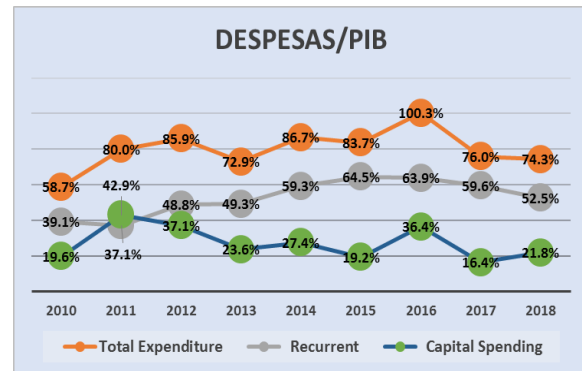
⁸ Prosesu inklui Komite Revizaun Orsamentu Política no Konsehu Ministros

vensimentu, 8.2% ba sasan no servisu no 12.5% ba transferensias públikas) durante periodu 2010-2019, no konsidera inflasaun ne'ebe menus husi alvu 4 pursentu desde 2012, Governu bele konsidera atu aplika regra fiskal ne'ebe limite “10% kresimentu *despesa rekorente*”. Ministeriu Finansas maka sei distribui limite ida nee ba kada kategoria orsamental iha despesas rekorentes liu husi analize sustentabilidade fiskal.

Ba despesa kapital, ho nia kresimentu ne'ebe iha volatilidade maka'as, husi 137 pursentu iha 2011 tún ba negativu 57 pursentu iha 2017, ho média kresimentu 19.8 pursentu iha tinan 10 ikus nee, presija infrastrukuras hodi sustenta ekonomia, no ho kapasidade institucional ne'ebe sei limitadu hodi absorve despesa kapital, Governu bele konsidera atu estabele regra fiskal ne'ebe limite “30% *despesa kapital ba PIB*” iha tempu badak no impoin kresimentu limite ba despesa kapital iha tempu médiu no naruk (hafoin implementasaun politika fiskal “*frontloading*” resume/remata iha tinan 2024).

Regras fiskais sira nee, ne'ebe limite kresimentu kategorias orsamentais tenke implementa hamutuk ho regras fiskais ba balansu orsamental tamba sira impoin limite ba orsamentu nunee sei afeta ba kompozisaun orsamental.

Governu mos bele konsidera atu estabelese no implementa regra fiskal kona-ba limite despesa total ba PIB. Maibe dezenhu no implementasaun ba regra ida nee sei hasoru difikuldade iha tempu badak tamba pulikasaun dadus Konta Nasional (dadus ekonómika) ne'ebe sei tarde kuaze tinan ida ou liu. Problema publikasaun ida nee prevê katak sei resolve iha tempu badak nia laran. Grafika tuir mai hatudu limite despesas liga ho PIB ne'ebe hatudu varioens konsistente.



Fonte: MdFTL, Junhu 2020

Iha prosesu dezenhu regra fiskal ne'ebe limite despesa ba PIB tenke konsidera atu uza total despesa ne'ebe inklui pagamentu ba desembolsu dívida pública, liga ba MTEF, no iha kumpromisu politíku ne'ebe forte atu implementa (hodi inklui regra ida nee iha sirkular orsamentu, dokumentu pre-orsamentu no livru orsamentu). Wainhira dezafiu publikasaun Konta Nasional ne'ebe tarde resolve ona, regra ida nee bele estipula iha kuadru legal ne'ebe propriu.

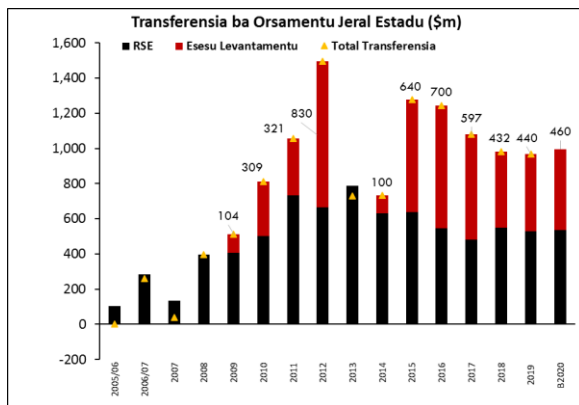
Bazeia ba dadus historiku no konsidera Timor-Leste nia objetivus makroekonómiku no fiskal, Governu bele konsidera atu introduz regra fiskal ne'ebe limite “80% *despesa total ba PIB*.”

REGRAS RESEITAS (RR)

Governu presija konsidera atu introduz regras fiskais ne'ebe foku ba reseitas tamba Governu nia reseita agora prinsipalmente mai husi mina-rai & gas no reseita doméstika (impostu no taxas & enkargos) representa deit 12.1 pursentu husi total PIB iha 2018.⁹Liu husi Reforma Fiskal (hadia infrastruktura, rekursus humanus, lei, no sistema hodi hametin kumprimentu no aseguara efisiensia koleksaun), Governu iha intensaun atu hasa'e reseita doméstika ba PIB ba 17 pursentu iha 2023.

⁹ Estipula iha VIII Governu nia programa ba tinan 5.

Governu estabesele ona regra fiskal espezifika ida desde estabelesimentu Fundu Petroliferu iha 2005. Regra nee maka “3% Rendimentu Sustentavel Estimadu (RSE),” ne’ebe nudar estimasaun ba média returnu FP iha tempu naruk. RSE nudar regra fiskal ne’ebe limite levantamentu FP¹⁰ to’o 3 porsentu deit. Maske regra fiskal nee estipula iha lei FP, maibe iha nia lakuna tamba Esesu Levantamentu (EL)¹¹ bele halo wainhira Governu justifika ba Parlamentu Nasional katak EL atu finansia investimentu ne’ebe sei fo benefisiu ba jersaun agora no futura. Nunee desde 2009, total \$4.5 mil milhoens esesivamente levanta ona husi FP. Prevê katak EL sei kontinua to’o politika fiskal “frontloading”¹² remata iha 2024.¹³



Fonte: PFAU-MdFTL, Junhu 2020

Atu aseguira sustentabilidade FP iha tempu naruk, Governu bele konsidera hodi haree fila fali regras RSE no EL. RSE nia definisaun sei bele limite deit ba 3 porsentu husi balansu FP, laos ba riku-soin mina-rai. EL ne’ebe uza nudar fonte prinsipal ba finansiametu défise fiskal no kapital dezvoltimentu tenke iha limite. EL tenke alinha ho politika fiskal “frontloading” no regra fiskal ne’ebe limite “30% despesa kapital ba PIB.”

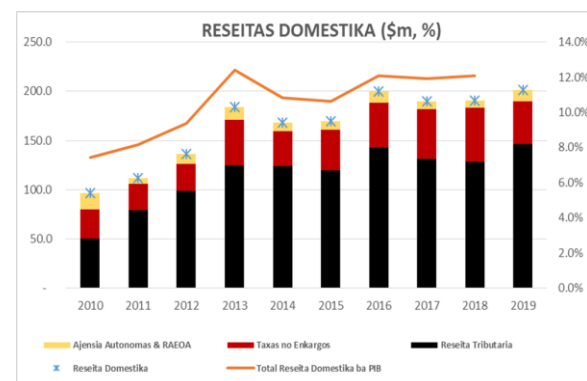
¹⁰ Patrimoni u finanseiru úniku no fonte prinsipal ba finansiametu Orsamentu Jeral Estadu.

¹¹ Lei Fundu Petroliféru, artigo 9.

¹² “Frontloading” nudar politika fiskal ne’ebe permite atu halo levantamentu liu 3 porsentu RSE

Média EL durante periodu 2009-2019 hamutuk \$405 milhoens, ne’ebe representa 64 porsentu husi RSE. Governu presija konsidera atu introduz regra fiskal ne’ebe limite “60% EL ba RSE.” Revizaun definisaun ba RSE no introdusaun regra fiskal ba EL tenke estipula iha lei Fundu Petroliferu.

Presija estabesele regras fiskais ne’ebe limite reseita minimu ou masimu ne’ebe Governu atu kolekta. Maibe regras hirak nee seidak introduz tamba FP sustenta despesa pública no insentivu tributáriu presija hodi atrai investimentus. Koleksaun reseita doméstika¹⁴ durante periodu 2010-2019 sujere katak regras fiskais ne’ebe halo reseita nudar alvu tenke liga ho esforsu ba estabilidade makroekonômika tamba sira iha korelasaun forte.



Fonte: PFAU-MdFTL, Junhu 2020

Governu presija hanoin atu introduz regra fiskal ne’ebe limite “15% reseita doméstika ba PIB” nudar reseita minimu ne’ebe atu koleta 2023. Maibe nota katak introdusaun regra nee presija reve regularmente hodi halo ajustamentu wainhira nesesariu. Governu bele gradualmente introduz regra fiskal nee, hahu ho kumpromisu polítiku hodi integra regra nee iha prosesu preparasaun

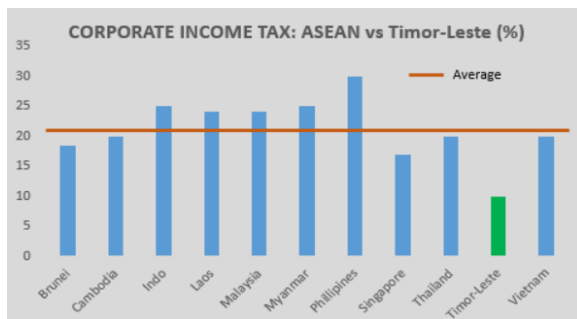
hodi finansia dezvoltimentu infraestrutura no rekursus humanus. Politika ida nee sei konklui/remata iha 2024.

¹³ Mai husi MdF nia analize sustentabilidade fiskal.

¹⁴ Reseitas husi impostu, taxa & enkargos.

orsamental, sirkular orsamentu, dokumentu pre-orsamentu no livru orsamentu. Ba tempu médiu no naruk, bele integra iha kuadru legal ne'ebe propriu.

Governu mos bele konsidera atu dezentu regras fiskais ne'ebe limite reseita masimu. Opsoens balun ne'ebe presija konsidera atu implementa iha tempu badak no médiu maka hasa'e no introduz progresividade ba Impostu Rendimentu Individual (*Personal Income Tax – CIT*) to'o iha nivel ne'ebe la prejudika ema kiak, hasa'e Impostu Annual ba Kompania (*Corporate Income Tax – CIT*), Impostu Venda (*Sales Tax*), Impostu Servisu (*Service Tax*) no introduz Impostu Valor Akresentadu – IVA hodi suporta efisiensia ekonômika no promove investimentu privadu no kriaun kampu servisu. Regras fiskais hirak nee sei iha base legal ne'ebe forte tamba sei regula iha lei tributaria no lei IVA. Ba tempu naruk, Governu bele hanoin atu introduz regra fiskal ne'ebe limite reseita masimu ba PIB.

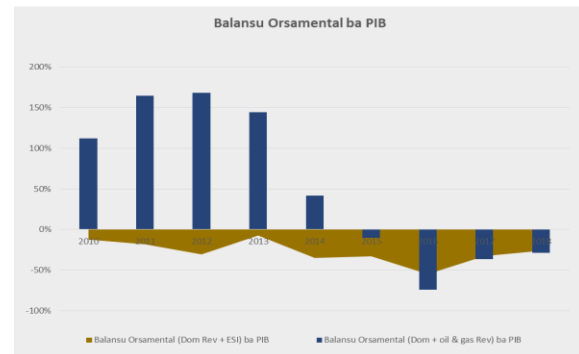


Fonte: ASEAN Secretariat & MdFTL, 2020

REGRAS BALANSU ORSAMENTAL (RBO)

Timor-Leste nia balansu orsamental bele observa liu husi perspetiva rua. Primeiru, balansu orsamental maka diferença entre reseita doméstika no RSE ho total despesa. Ho definisaun ida nee, Governu iha défise fiskal desde 2007 no défise fiskal ba PIB iha 2018 hamutuk 27 porsentu. Segundu, balansu fiskal maka diferença entre reseita doméstika no reseita mina-rai & gas ho total despesa. Nudar nasaun ne'ebe depende ba mina-rai &

gas, Timor-Leste iha surplus fiskal to'o 2014, maibe desde tinan refere, balansu fiskal monu ba défise tamba reseitas husi mina-rai & gas tún no despesas aumenta. Ho definisaun ida nee, défise fiskal ba PIB atinji ona 30 porsentu iha 2018



Fonte: MdFTL, Junhu 2020

Seidauk iha ligasaun entre balansu orsamental ho PIB, Nunee Governu presija konsidera atu dezentu no introduz RBO ne'ebe espesifiku no apropriadu ba Timor-Leste. Regras fiskais rua ne'ebe propoin atu konsidera maka:

- i) Défise fiskal ba PIB – pontu primeiru ne'ebe presiza konsidera iha dezentu ba regra ida nee maka definisaun balansu orsamental ida ne'ebe maka atu utiliza. Ba tempu badak no médiu, propriu liu atu uza definisaun primeiru (diferença entre reseita doméstika no RSE ho total despesa) tamba ida nee desliga orsamentu husi risku volatilidade presu mina-rai & gas, nunee iha karakter *counter-cyclical*. Bazeia ba dadus husi tinan 9 liu ba, ne'ebe hatudu 28 porsentu média défise fiskal ba PIB, nunee rekomenda ba Governu atu konsidera regra fiskal ne'ebe limite “30% défise fiskal ba PIB.”
- ii) Regra despesa rekorente – Governu bele introduz regra fiskal ida ne'ebe liga komposizaun despesa rekorente ba PIB hodi komplementa regra fiskal “10% kresimentu despesa rekorente.” Wainhira dezentu regra fiskal ne'ebe limite

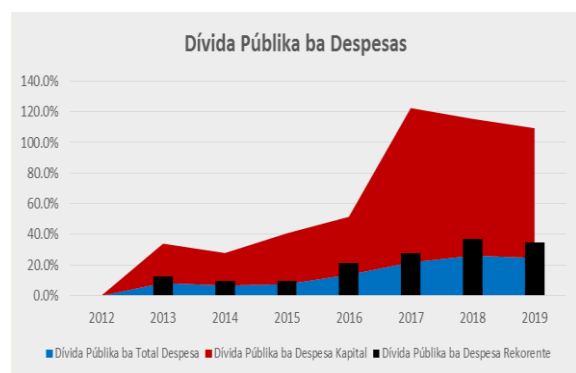
despeza rekorente ba PIB, sugere atu esklui pagamentu ba veteranus tamba boot no tenki selu, no inklui pagamentu ba dívida pública tamba sei kiik (iha tempu badak to'o médiu). Ho média despeza rekorente 53 porsentu ba PIB durante periodu 2010-2018, Governu bele konsidera atu impoin limite “50% *despeza rekorente ba PIB.*”

REGRAS DÍVIDA PÚBLIKA (RDP)

Governu presija introduz regras fiskais spesifikas ba dívida pública tamba portofolio dívida pública hetan espansaun dadaun no iha nesidade atu proteje sustentabilidade FP liu husi mobilizasaun dívida pública baratu hodi financia desenvolvimento.

Regra fiskal ne'ebe limite dívida pública ba PIB seidauk iha, maibe regra kona-ba kustu dívida pública tenke haesan ou menus husi returnu investimentu FP (kompromisu politiku no insentivu ekonómiku) no dívida uza deit ba desenvolvimento infraestrutura¹⁵ nudar regras fiskais ne'ebe implisitamente liga ba ekonomia.

RDP tenke ba dívidas públicas tomak (dívida pública esterna no instrumentus tezourus), atu halo balansu ba défise fiskal, asegura sustentabilidade dívida pública no porteje FP.

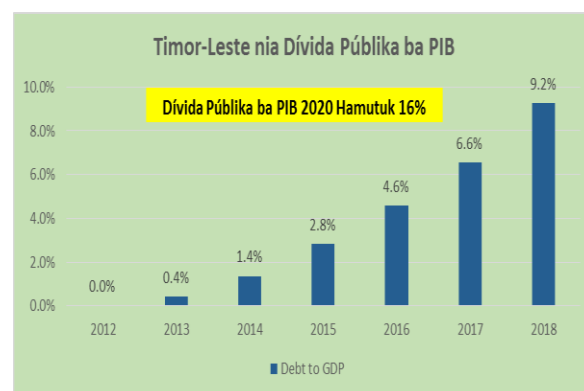


Fonte: MoFTL, Junhu 2020

Regra fiskal existente ne'ebe limite “3% *kustu dívida pública*” presija mantein (maibe sujeitu ba revizaun no ajusta ba estratejia investimentu FP) tamba iha objetivu finanseiru no ekonómiku, iha karakter responsabilidade fiskal no bele proteje FP.

Dívida pública ba PIB iha 2020 hamutuk 16 porsentu, ne'ebe konsidera sei kiik, no estimasaun ba pagamentu dívida pública existente prevé sei remata iha 2059. Maske la iha regra jeral kona-ba nivel dívida ba ekonomia, Governu presija estabese regra fiskal ida ne'ebe limite dívida pública ba PIB hodi asegura responsabilidade ba finansiamentu défise fiskal no atu kontrola sustentabilidade dívida pública. Nunee mos, mobilizasaun dívida tenke limite deit atu financia desenvolvimento infraestrutura no kapital humanu.

Rekomenda ba Governu atu introduz regra fiskal ne'ebe limite “60% *dívida pública ba PIB.*” Regra fiskal ida nee bele implementa gradualmente, hahu ho kompromisu politiku hodi inklui regra nee iha prosesu preparasaun orsamental, sirkular orsamentu, dokumentu pre-orsamentu, no livru orsamentu, no integra iha kadru legal propriu (preferensia: estipula iha lei dívida pública) wainhira asuntu publikasaun dadus ekonómiku (Konta Nasional) ne'ebe tarde kuaze tinan ida ou liu resolve ona.



Fonte: MdFTL, Junhu 2020

¹⁵ Define iha Lei Dívida Pública

STRATEJIA IMPLEMENTASAUN

Implementa hotu proposta regras fiskais 10 iha tempu ne'ebe hanesan no ho baze legal ne'ebe forte nee la realistiku, maske regras fiskais 2 (“3% RSE” no “3% kustu dívida pública”) agora dadaun implementa.

Kombinasaun regras fiskais iha sira nia impelmentasoens nee inevitável, nunee husu ba Governu atu hili no uza regras fiskais ne'ebe propriu no tuir preferensia, no bele asegura sustentabilidade FP, responsabilidade fiskal, no estabilidade makroekonómika.

Kombinasaun regras fiskais ne'ebe sei implemente laos atu substitui politikas fiskais sira ne'ebe iha: “*frontloading*” “3% RSE” “3% kustu dívida pública” no principios prinsipais ne'ebe guia prosesu preparasaun orsamental (*sustentabilidade fiskal, programas no prioridades, kapasidade institucional, qualidade orsamental no kapasidade ekonómia hodi absorve*), minimiza sobrepozisoens entre regras no regras sira tenke implementavel/bele implementa. Labele estabelese no implementa regras fiskais ne'ebe la iha flexibilidade atu ajusta ba sirkumtansia politika no ekonómika tamba bele impede Governu atu atinji obietivos utilizasaun regras fiskais. Sujere ba Governu atu hahu implementasaun regras fiskais ho kompromisu polítiku ne'ebe forte no gradualmente estabelese sira nia baze legal wainhira apropriadu.

Ho estrutura ekonómia agora, ne'ebe despesa pública domina ekonómia no FP sustenta politika fiskal, Governu bele implemente uluk regras fiskais sira ne'ebe bele kontribui direta ba estabilizasaun makroekonómika, no komplementa ho regras fiskais sira ne'ebe bele asegura sustentabilidade fiskal.

Rekomenda ba Governu atu kontinua implementa regras fiskais ne'ebe iha: “3% RSE” no “3% kustu dívida pública”, maibe ba RSE, presija haree fali nia definisaun hodi

limite ba balansu FP (laos ba riku-soin petroliféru) tamba reseita husi mina-rai & gas tún dadaun ona no atu proteje sustentabilidade FP.

Atu asegura estabilidade makroekonómika, Governu bele implementa regras fiskais (RD no RBO) ne'ebe halo despesa nudar alvu, maibe tenki evita ou minimiza sobrepozisoens entre regras. Regras fiskais sira ne'ebe limite despesa maka: “80% total despesa ba PIB”, “10% kresimentu despesa rekorente”, “30% despesa kapital ba PIB,” “30% défise fiskal ba PIB” no “50% despesa rekorente ba PIB.”

Iha parte seluk, regras fiskais “15% reseita doméstika ba PIB,” “60% dívida pública ba PIB,” no “60% Esesu Levantamentu ba RSE” sei kontribui ba sustentabilidade fiskal no dívida pública, nunee bele implementa hodi reforsa RD no RBO. Maibe tenki asegura katak iha harmonia, la iha sobrepozisoens entre regras fiskais, atu asegura obietivos estabilidade makroekonómika no sustentabilidade fiskal, no iha kompromisu política ne'ebe forte no baze legal ne'ebe propriu maibe flexivel ba adjustamentu tuir tempu.

REFERENCE

1. Martin Guerguil, *IMF-Fiscal Affairs Department*, 2017;
2. Eyraud, Victor Duarte, Dudine and Peralta, *Fiscal Policy – How to Select Fiscal Rules*, IMF-Fiscal Affairs Department, 2018;
3. Hamza Ali Malik, *Fiscal Rules and Fiscal Space*, UN-ESCAP Macroeconomic Policy and Financing for Development Division, 2019
4. OECD Ilibrary, *Fiscal Rules- Budgeting Practices and Procedures*,
5. *Timor-Leste National Account 2018*, MoFTL, 2019;
6. *Budget Overview 2019*, Budget Book No 1, MoFTL;