



CNCBC

Comissão Nacional para a Implementação das Medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

Enquanto copresidente da Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (CNCBC), estrutura criada pela Resolução do Governo n.º 10/2014, de 9 de abril, alterada pela Resolução do Governo n.º 18/2016, de 29 de junho, e que tem como missão coordenar a implementação das recomendações e melhores práticas, emanadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), grupo de natureza intergovernamental que é responsável por definir, a nível global, os padrões internacionais em matéria de prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e à proliferação de armas de destruição massiva, e pelo Grupo Ásia/Pacífico sobre o Branqueamento de Capitais (GAP), do qual Timor-Leste é membro desde julho de 2008, é com especial sentido de dever que partilhamos o documento público final do primeiro exercício de Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, bem como o Plano Estratégico Nacional de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (2016-2020)¹, que apresenta 10 objetivos estratégicos, com as respetivas ações, calendarização, bem como as entidades responsáveis pela sua implementação, possibilitando a todos os interessados uma análise entre aquilo que foi constatado no âmbito do exercício conjunto de avaliação e as medidas que o Governo se compromete executar no âmbito do seu Plano Estratégico plurianual.

O sistema legal de Timor-Leste, cumprindo o preceituado nas Convenções de Viena e de Palermo, criminaliza, desde 2009, no âmbito do Código Penal, quer o branqueamento de capitais, quer o financiamento do terrorismo, e conta, desde 2011, com um regime jurídico autónomo de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, complementado por um regime especial no âmbito do processo penal para casos de terrorismo, criminalidade organizada ou altamente violenta, sendo que em cumprimento do estatuído no artigo 4.º na Lei n.º

¹ Ambos os documentos foram aprovados na reunião do Conselho de Ministros de 14 de junho de 2016.

17/2011, de 28 de dezembro, alterada pela Lei n.º 5/2013/III, de 14 de agosto e no seguimento das recomendações do último *Mutual Evaluation Report* conduzido pelo GAP, adotado em sessão plenária de julho de 2012, foi criada a Unidade de Informação Financeira (UIF), pelo Decreto-Lei n.º 16/2014, de 18 de junho, enquanto organismo administrativo independente instalado junto do Banco Central de Timor-Leste (BCTL), tendo a sua primeira Diretora-Executiva sido nomeada em setembro desse mesmo ano.

O desenvolvimento económico de Timor-Leste, nem sempre acompanhado pelo fortalecimento institucional desejável, associado às condições naturais da sua fronteira terrestre, da vastidão da sua fronteira marítima, da dolarização do seu sistema de pagamentos e de este se fundar, ainda e essencialmente, na circulação em numerário, faz com que estejamos conscientes das dificuldades que enfrentamos num domínio, o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, onde o risco pode ser mitigado e gerido, mas onde é impossível construir sistemas invioláveis.

O Combate ao Branqueamento de Capitais e aos crimes conexos, entre os quais o narcotráfico, a corrupção e o terrorismo, como fenómeno global, é um dever que nos impõe o respeito pelas gerações passadas, que deram a sua vida por este país, mas também é uma obrigação imposta pela proteção dos interesses das gerações vindouras, sendo por isso um objetivo assumido pelo Governo da República Democrática de Timor-Leste.

A realização regular de exercícios deste tipo, é fundamental para assegurar, quer a recolha da informação relevante e atualizada, identificando ameaças e vulnerabilidades, quer a sua partilha pelos principais atores, garantindo-se a existência de canais de comunicação e consulta constantes e funcionais.

Este primeiro exercício de identificação de riscos e vulnerabilidades, apresentando caminhos para os mitigar, decorreu entre maio e dezembro de 2015 e foi coordenado pela CNCBC, contando com a contribuição de um vasto leque de partes interessadas, nacionais e internacionais, do setor público e do setor privado, bem como de numerosas organizações da sociedade civil.

Mas todo este trabalho não teria sido possível sem o envolvimento do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e da sua Iniciativa de Desenvolvimento do Setor Privado do Pacífico (PSDI), que assegurou todo o apoio técnico necessário, nomeadamente através da contratação de perito internacionalmente reconhecido o Sr. Richard Chalmers, bem como sem a cooperação de todos os membros da CNCBC e da colaboração do setor privado.

Por último, não queria deixar de publicamente expressar o meu reconhecimento à Excelentíssima Senhora Diretora da Unidade de Informação Financeira, bem como ao

Secretariado Permanente da CNCBC, pelo empenho, competência e profissionalismo que sempre demonstraram.

Só juntos e empenhados conseguiremos implementar e desenvolver um regime nacional sólido de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, mitigando atuais e futuros riscos, priorizando e alocando eficazmente os recursos existentes.

Díli, 7 de outubro de 2016

Ivo Jorge Valente

Copresidente da CNCBC

Timor-Leste

Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

Índice

Introdução	Error! Bookmark not defined.
Principais considerações	Error! Bookmark not defined.
O caminho a seguir	Error! Bookmark not defined.
O contexto de Timor-Leste	Error! Bookmark not defined.
Economia	8
Legislação e aplicação da lei.....	8
Conformidade com as normas internacionais	Error! Bookmark not defined.
Ameaças de branqueamento de capitais	11
A atividade criminosa em geral	11
Corrupção.....	13
Evasão fiscal	15
Tráfico de droga.....	16
Fraude	17
Tráfico de pessoas e exploração sexual	18
Contrabando e evasão aos impostos especiais sobre o consumo	18
Exploração ilícita de jogo	19
Grupos de crime organizado e extorsão	19
Transportadores de valores	20
Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro	23
Impacto da ameaça de branqueamento de capitais	24
Vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais	25
Vulnerabilidades estruturais.....	25
Economia de numerário e exclusão financeira	25
A utilização do dólar americano	26
Corrupção.....	27
Vulnerabilidades do setor financeiro	27
Os bancos	28
Operadores de transferências de dinheiro	30
Casas de câmbio.....	31
Outras instituições financeiras	31
Vulnerabilidades do setor não financeiro	32
Advogados	32
Vulnerabilidades administrativas.....	32
Documentos de identificação	32
Controlos aduaneiros e fronteiriços	34
Contratos do setor público	35
Registo de empresas.....	35
Capacidade para investigar casos de branqueamento de capitais	37
Zona Económica Especial de Oecusse.....	38
Probabilidade das vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais	38
Financiamento do terrorismo	40
Anexo 1: Lista das partes interessadas presentes em reuniões de discussão de contributos para a ANR	43
Anexo 2: Principais alterações às normas (as Recomendações do GAFI)	44
Anexo 3: Lista de acrónimos e siglas	46

Introdução

1. Este documento constitui a primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR) em matéria de branqueamento de capitais¹ e financiamento do terrorismo elaborada por Timor-Leste, durante o período compreendido entre maio e dezembro de 2015². Foi adotada na reunião do Conselho de Ministros de 14 de junho de 2016, juntamente com o Plano Estratégico Nacional, que pretende implementar, de forma sequencial, diversas medidas que permitem atingir os Objetivos Estratégicos Nacionais até 2020. Versões ligeiramente editadas de ambos os documentos estão agora a ser publicadas, ilustrando que medidas estão a ser tomadas para solucionar as questões mais sensíveis e que são uma prioridade para o Governo de Timor-Leste. Estes documentos fornecem uma base de informação e trabalho fundamental para todos os interessados, nomeadamente no âmbito do acompanhamento da implementação do Plano Estratégico.

2. O branqueamento de capitais pode debilitar a integridade e a estabilidade do mercado e das instituições financeiras de Timor-Leste, pode ter um impacto negativo na economia e pode prejudicar a imagem do país a nível internacional. A possibilidade de terroristas e de organizações terroristas conseguirem angariar ou transferir fundos em Timor-Leste pode representar uma ameaça direta à segurança não apenas do país, mas dos países vizinhos.

2. A ANR visa fornecer a base para a identificação de como, através de um plano de ação nacional, o Governo e outras partes interessadas (em inglês, *relevant stakeholders*) em Timor-Leste devem responder às ameaças e às vulnerabilidades identificadas. Uma *ameaça* é uma pessoa, grupo de pessoas, objeto ou atividade com o potencial de lesar, por exemplo, o Estado, a sociedade, a economia, o sistema financeiro, etc. As *vulnerabilidades* consistem nos elementos que podem ser explorados por essas ameaças ou que podem apoiar e facilitar as suas atividades. A resposta a estes problemas terá, necessariamente, de envolver a adoção de uma abordagem baseada no risco para fazer face aos desafios apresentados, de modo a maximizar os limitados recursos do país.

3. A metodologia utilizada na elaboração da ANR,³ que foi coordenada pela Comissão Nacional para a Implementação das Medidas de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento de Terrorismo (CNCBC), envolveu a) contributos de um vasto leque de partes interessadas nacionais⁴, quer do setor público, quer do setor privado, com o intuito de reunir as suas visões sobre as ameaças que o país enfrenta em termos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo; b) a recolha de dados relevantes sobre, entre outros, os crimes que geram proventos que tenham sido cometidos dentro da jurisdição; c) uma apreciação da natureza económica, social e institucional do país; e d) reuniões da CNCBC para debater e validar os primeiros resultados da avaliação.

¹ O termo “branqueamento de capitais” é utilizado, de uma forma geral, para referir o processo pelo qual os proventos derivados de atividades criminosas são colocados e integrados no sistema financeiro e em toda a economia, a fim de ocultar a sua proveniência.

² A presente avaliação não toma em consideração qualquer desenvolvimento, incluindo dados estatísticos, ocorridos depois do final de 2015.

³ Timor-Leste está grato à Iniciativa de Desenvolvimento do Setor Privado do Pacífico (em inglês, *PSDI*) do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) pelo apoio técnico disponibilizado na elaboração da ANR. A PSDI é uma estrutura de apoio técnico a nível regional cofinanciada pelos Governos da Austrália e da Nova Zelândia e pelo BAD.

⁴ Consultar o Anexo 1 para aceder à lista das partes interessadas nas discussões.

4. Pretende-se que esta ANR seja regularmente atualizada, de forma a beneficiar de dados estatísticos e fontes de informação melhoradas, bem como da experiência geral adquirida no tratamento de questões relacionadas com branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo dentro do país. As futuras atualizações procurarão igualmente refletir os progressos no reforço das defesas de Timor-Leste nesta área. Conforme se observou na ANR, o volume de dados disponíveis passíveis de fornecer uma melhor perceção da potencial escala das ameaças identificadas é atualmente bastante limitado. Espera-se que futuras melhorias na recolha de dados possibilitem, a seu tempo, uma análise mais aprofundada.

Principais considerações

5. Em virtude de esta ser a primeira Avaliação Nacional de Riscos de Timor-Leste, o processo foi exploratório, sendo necessário continuar a trabalhar para fortalecer a base informativa sobre qual a avaliação se alicerça. No entanto, os pontos fundamentais que resultam da ANR podem ser resumidos da seguinte forma:

- Salvo algumas exceções, no setor público e no setor privado não existe um conhecimento profundo sobre as questões relacionadas com o branqueamento de capitais, em particular porque a legislação neste campo é relativamente recente (foi aprovada em 2011 e revista em 2013). Todavia, alguns dos bancos estrangeiros estão perfeitamente a par dos riscos e adotaram já procedimentos que vão muito para além do que é atualmente exigido pelos próprios requisitos locais.
- Não existem estimativas do valor global do produto das atividades ilícitas em Timor-Leste, e a informação atualmente disponível sobre os prováveis valores dos proventos derivados de cada tipo de crime é praticamente inexistente. De uma forma geral, os dados estatísticos têm uma abrangência bastante limitada. Contudo, a corrupção, endémica na administração pública, é universalmente considerada como a principal fonte de proventos de origem criminosa. A evasão fiscal também é generalizada, mas, para muitas pessoas, é entendida (incorretamente) como não configurando atividade criminosa. O tráfico de droga, a fraude e o tráfico de pessoas são também importantes focos de preocupação.
- A perceção geral, baseada na informação disponível, é de que o atual âmbito para o branqueamento de capitais em grande escala é limitado, em parte devido à dimensão reduzida do setor financeiro e à escassez estrutural de outros mecanismos atrativos que permitam branquear os proventos da atividade criminosa. Porém, não deixam de existir vulnerabilidades significativas, que podem ser fácil e amplamente exploradas por criminosos nacionais e estrangeiros.
- A economia fortemente baseada no numerário, a utilização do dólar americano como moeda com curso legal e os movimentos transfronteiriços de numerário que, na sua maioria, não são registados (apesar da obrigação de declaração nominal) criam um ambiente propício à mistura e ocultação de proventos de origem criminosa (nacionais e estrangeiros) com negócios legítimos e fundos pessoais.
- Os bancos e os operadores de transferências de dinheiro são os alvos mais previsíveis para as tentativas de branqueamento de capitais no seio da economia formal, mas é provável que qualquer uma dessas operações seja baseada em transações pouco sofisticadas, recorrendo a simples depósitos ou transferências.
- O atual enquadramento jurídico do combate ao BC/FT não cumpre integralmente as normas internacionais numa série de aspetos fundamentais, gerando, como resultado, vulnerabilidades relativas ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo que podem ser facilmente exploradas. Para além disso, o não cumprimento destas normas apresenta um risco para a reputação internacional de Timor-Leste, tendo em consideração a importância

prioritária que é dada a estas matérias nas mais altas esferas políticas a nível global.⁵

- Em resposta à atividade criminosa geradora de proventos, a aplicação da lei foca-se, sobretudo, no combate às infrações subjacentes,⁶ embora muito poucas investigações tenham vindo a ser efetuadas no âmbito do branqueamento de capitais. São raras as investigações paralelas à componente financeira das infrações subjacentes, salvo no que diz respeito a alguns casos de corrupção de grande proeminência.
- A resposta regulamentar que visa assegurar a implementação de medidas de prevenção robustas no setor financeiro está a ser desenvolvida, mas é ainda “trabalho em curso”. O nível de conformidade de algumas instituições com a obrigação de reportar transações suspeitas levanta algumas preocupações específicas.
- A informação e o conhecimento sobre questões de financiamento do terrorismo são bastante limitados em todos os setores e não têm sido considerados assuntos prioritários. Dito isto, não há qualquer evidência de que Timor-Leste esteja, atualmente, a servir como jurisdição de origem ou de passagem de fundos terroristas e o ambiente geral não parece ser conducente a essa atividade. No entanto, é necessário dar continuidade ao trabalho desenvolvido a fim de implementar algumas das salvaguardas basilares que ajudam a mitigar potenciais riscos.

O caminho a seguir

6. A ANR é um ponto de partida essencial para identificar onde o Governo, as autoridades reguladoras, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, o setor privado e outras partes interessadas devem aplicar os seus recursos, tendo em vista a redução dos riscos identificados. A partir desta constatação, o Governo adotou um plano estratégico nacional que defina as linhas de reação às conclusões obtidas. As principais prioridades deste plano de ação são:

- Promover uma campanha de sensibilização, no sentido de assegurar que todas as partes interessadas estão atentas às questões levantadas pela ANR e que os departamentos e organismos governamentais definem planos de ação vinculados ao plano estratégico do Governo.
- Rever o quadro legal, institucional e administrativo que suporta o regime de combate ao BC/FT, confrontando-o com as normas revistas do GAFI, e atuar com prontidão para o alinhar com as normas internacionais.
- Aplicar medidas que melhorem a recolha de dados e informações relevantes, de modo a ser possível desenvolver uma visão mais aproximada da verdadeira extensão dos proventos de origem criminosa e da potencial atividade de branqueamento de capitais na economia.

⁵ Note-se, por exemplo, a sucessão de declarações dos Líderes do G7.

⁶ Por “infração subjacente” entende-se a infração principal da qual resultam os proventos de origem criminosa.

- Dotar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, o poder judiciário, o BCTL e a UIF das competências necessárias para desempenharem as suas funções no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.
- Determinar que as autoridades e serviços relevantes assumam uma abordagem baseada no risco no tratamento de questões relacionadas com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, tendo em vista a maximização dos recursos disponíveis.
- Intensificar esforços na resposta à corrupção, que é simultaneamente uma das principais fontes de proventos de origem criminosa e uma vulnerabilidade significativa no combate ao branqueamento de capitais.
- Cooperar com o setor financeiro, por intermédio do BCTL, para reforçar as defesas do setor contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, assim como para desenvolver um regime mais eficaz na identificação e no reporte de transações suspeitas.
- Atuar no sentido de assegurar a transparência da informação sobre os beneficiários efetivos de empresas e de outras pessoas coletivas registadas em Timor-Leste.
- Implementar medidas, em linha com as normas internacionais, que assegurem o bom funcionamento das salvaguardas contra a utilização de Timor-Leste como país de origem ou de passagem para o financiamento do terrorismo.
- Nomear um coordenador que supervisione a implementação da estratégia nacional e assegure que as ações acordadas são integralmente implementadas e os prazos são cumpridos.
- Incumbir a CNCBC de coordenar a atualização da ANR nos próximos dois ou três anos, garantindo assim que os esforços na implementação do plano de ação possam ser avaliados e os riscos relativos ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo possam ser reavaliados.

O contexto de Timor-Leste

Economia

7. Timor-Leste restaurou a sua independência em maio de 2002, depois de um período sob a administração das Nações Unidas, que se seguiu ao voto pela independência em 1999 e ao fim da ocupação indonésia. Timor-Leste enfrentou alguns anos de instabilidade após a independência e, embora tenha revelado uma maior estabilidade nos últimos tempos, continua a ser um estado em transição.

8. Como resultado da sua história enquanto colónia portuguesa, Timor-Leste tem uma população predominantemente católica (96,9%)⁷, embora outras religiões minoritárias sejam toleradas e livremente praticadas. O país tem uma economia pequena e relativamente aberta, dependente sobretudo das exportações de petróleo e gás e da assistência financeira internacional. É classificado pelo Banco Mundial como um país de rendimento médio-baixo, com o Produto Interno Bruto de 2014 a situar-se na ordem dos 1,552 mil milhões de dólares americanos e uma população um pouco abaixo dos 1,2 milhões de habitantes⁸. As receitas provenientes do petróleo ajudaram a elevar a classificação geral dos rendimentos de Timor-Leste, mas a pobreza persiste em níveis elevados, principalmente nas áreas rurais, onde vive a maior parte da população⁹. Os impostos e os *royalties* sobre o petróleo representaram 57% da receita pública em 2014¹⁰. O desemprego entre a população mais jovem (60% da população tem menos de 25 anos) constitui um desafio crucial.

9. O principal parceiro comercial de Timor-Leste é a Indonésia (com a qual tem uma extensa fronteira terrestre), seguida pela Austrália, Singapura e China. Apesar de Timor-Leste ter um setor financeiro pequeno (concentrado sobretudo em Díli, a capital), a economia permanece substancialmente baseada no numerário. Esta particularidade inclui não apenas as transações nacionais do dia a dia, mas também vários aspetos do comércio com o exterior, particularmente com a Indonésia. A adoção, em 2000, do dólar americano como moeda oficial possibilitou a Timor-Leste ter uma moeda universalmente cambiável, tornando-a num “bem” altamente desejável.

Legislação¹¹ e aplicação da lei

10. O sistema jurídico em Timor-Leste é relativamente complexo. Após a restauração da independência, em 2002, a nova Constituição permitiu que algumas leis indonésias e alguns instrumentos das Nações Unidas continuassem a ser aplicados em concomitância com a legislação timorense, desde que não conflitassem com as leis timorenses subsequentes. Este facto resultou numa estrutura legal assente em três eixos fundamentais:

- a) A legislação indonésia aprovada durante a ocupação de Timor-Leste (de 1975 a outubro de 1999);
- b) Os instrumentos UNTAET introduzidos durante a administração da ONU (de outubro de 1999 a maio de 2002); e

⁷ Censos de 2011.

⁸ Banco Mundial: dados do país.

⁹ Banco Mundial: visão panorâmica do país.

¹⁰ BAD: *Asian Development Outlook 2015*, p. 263

(<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/154508/ado-2015.pdf>)

¹¹ O Parlamento está atualmente a considerar a promulgação de legislação adicional relevante (relacionada, por exemplo, com o tráfico de droga e de seres humanos).

c) A legislação timorense promulgada desde a independência (desde maio de 2002).

11. Timor-Leste criminalizou o branqueamento de capitais no Artigo 313.º do Código Penal, aprovado através do Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 abril. Este mesmo Decreto-Lei introduziu como crime o financiamento do terrorismo. A Lei do Combate ao BC/FT (Lei n.º 17/2011), aprovada em dezembro de 2011, consolida uma série de medidas até então apenas abrangidas por regulamentos, prevê uma série de medidas preventivas (incluindo auditorias prévias a clientes e relatórios de transações suspeitas) e estabelece a criação da Unidade de Informação Financeira (UIF). Esta lei (e algumas disposições do Código Penal) foi posteriormente alterada, em 14 de agosto de 2013 (Lei n.º 5/2013/III), de modo a responder às falhas identificadas durante a avaliação realizada pelo Grupo Ásia-Pacífico (em inglês, APG)¹². Um outro Decreto-Lei (n.º 16/2014) entrou em vigor a 18 de junho de 2014, ocupando-se das questões de gestão e competências da UIF.

12. Conforme estabelecido na Lei do Combate ao CBC/FT, a UIF foi criada como entidade autónoma dentro do Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e iniciou as suas operações em 2014. Anteriormente, os relatórios de transações suspeitas eram apresentados diretamente ao Banco Central. A UIF trabalha de perto com várias autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste. Entre estas contam-se a Polícia Nacional (PNTL), a Comissão Anti-Corrupção (CAC)¹³ e a Polícia Científica de Investigação Criminal (PCIC), que foi criada em fevereiro de 2015 para assumir todas as investigações criminais graves e complexas¹⁴, incluindo branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Apesar da PCIC já ter começado a assumir algumas investigações, ainda não está completamente operacional.

13. As investigações realizadas por estas três autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste decorrem sob a supervisão da Procuradoria Geral da República (PGR), responsável máxima pelas investigações e procedimentos no âmbito de todas as infrações penais. A PGR tem dois procuradores afetos aos casos de corrupção e mais dezasseis a outros casos de natureza penal. O poder judiciário de Timor-Leste é composto pelo Tribunal de Recurso e por quatro tribunais distritais (Díli, Baucau, Suai e Oecússi), estes últimos responsáveis por julgar todos os tipos de infrações cometidas dentro das respetivas jurisdições.

14. A Instrução Pública n.º 04/2009, emitida pela Autoridade Bancária e de Pagamentos (predecessora do BCTL), estabelece a obrigatoriedade de obtenção de aprovação prévia junto do BCTL para as importações ou exportações de numerário em montantes iguais ou superiores a US\$10.000 e determina que os viajantes que entram e saem do país ficam obrigados a declarar o numerário em sua posse, caso este seja de montante igual ou superior a US\$5.000¹⁵. Nos termos da Lei do Combate ao BC/FT, a Autoridade Aduaneira tem competências para apreender ou reter numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, caso os mesmos não tenham sido declarados na fronteira conforme determina a lei, ou caso exista a suspeita de atividades de branqueamento de capitais ou financiamento de terrorismo.

¹² Timor-Leste é membro do APG desde julho de 2008 e encetou a sua primeira avaliação mútua em 2012.

¹³ A CAC tem 15 investigadores principais e mais nove elementos em formação.

¹⁴ À exceção da corrupção, a qual permanece sob a alçada da CAC.

¹⁵ Esta Instrução foi concebida não apenas para solucionar questões relativas ao branqueamento de capitais, mas também para auxiliar na proteção contra a fuga de capitais durante um período de incerteza política e económica.

15. O BCTL é a entidade responsável pelo licenciamento e pela supervisão de todas as instituições financeiras a operarem em Timor-Leste. Como consequência, tem competências, ao abrigo do Artigo 27.º da Lei do Combate ao BC/FT, para emitir regulamentos e instruções no âmbito das medidas de prevenção de BC/FT que ajudem a implementar as obrigações mais amplas especificadas nos termos da legislação primária. As principais medidas estão atualmente incluídas na Instrução Pública n.º 02/2004 referente a Prevenção de Atividades de Lavagem de Dinheiro, Identificação de Clientes dos Bancos e Registo e Manutenção de Dados¹⁶. O BCTL supervisiona o cumprimento dos requisitos por parte dos bancos através de inspeções no local (destacando três funcionários para o efeito) e de análises externas. Quanto às restantes instituições financeiras, a supervisão pelo BCTL é menos desenvolvida, mas está a progredir bem.

Conformidade com as normas internacionais

16. Timor-Leste é membro do APG, que, por seu turno, é Membro Associado do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o organismo normalizador internacional no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Na qualidade de membro do APG, Timor-Leste é periodicamente submetido a avaliações pelos seus pares no que diz respeito à conformidade com as normas do GAFI (denominadas de “Recomendações”). A primeira – e, até à data, única – avaliação de Timor-Leste teve lugar em 2012¹⁷, quando se considerou que o país estava atrasado no cumprimento de 31 das 49 normas internacionais¹⁸, incluindo 11 das 16 Recomendações essenciais¹⁹. Como resultado, Timor-Leste foi sujeito a um processo rápido de acompanhamento que o obrigou a reportar, nas sessões plenárias do APG de 2013 e 2014, os seus progressos em matéria de reformas.

17. A análise do APG sobre o relatório de acompanhamento de 2014 concluiu que Timor-Leste registara progressos significativos na implementação das reformas e atingira um nível aceitável de conformidade com três das 11 Recomendações essenciais em que, anteriormente, tinha revelado maiores lacunas (i.e., auditorias prévias a clientes, relatórios de transações suspeitas relacionadas com o financiamento do terrorismo e a ratificação de Convenções das Nações Unidas relevantes). Contudo, apesar do progresso registado relativamente a outras Recomendações do GAFI, persistiam lacunas significativas que necessitavam de ser colmatadas. No que diz respeito às Recomendações essenciais, estas lacunas contínuas estavam relacionadas com alguns aspetos das seguintes matérias:

- Infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais
- Congelamento de ativos terroristas em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- Cooperação internacional
- Unidade de Informação Financeira
- Reporte de transações suspeitas

¹⁶ Atualmente está a ser debatida entre as partes interessadas uma Instrução revista referente às auditorias prévias a clientes.

¹⁷ O relatório completo está disponível em: <http://www.apgml.org/members-and-observers/members/member-documents.aspx?m=900d9ae8-5005-45d9-8200-24a314b1ab05>

¹⁸ Esta revisão teve em conta as normas de 2003, utilizando a metodologia de avaliação de 2004.

¹⁹ As Recomendações essenciais (“core” e “key”) foram consideradas os alicerces fundamentais de um regime de combate ao BC/FT. O nível de conformidade com os seus pressupostos determina, em grande medida, a natureza do processo de acompanhamento.

Relativamente às restantes normas do GAFI, as áreas problemáticas diziam respeito a:

- Beneficiários efetivos de pessoas coletivas
- Organizações sem fins lucrativos
- Pessoas politicamente expostas
- Atividades e profissões não financeiras designadas
- Controlos internos do setor financeiro
- Empresas de serviços financeiros
- Transferências eletrónicas
- Poderes e responsabilidades das autoridades responsáveis pela aplicação da lei
- Movimento transfronteiriço de numerário
- Disponibilização de recursos às autoridades competentes
- Cooperação nacional entre as autoridades competentes
- Manutenção de levantamentos estatísticos

18. Desde 2014, têm-se registado progressos na resposta a estas lacunas (por exemplo, na capacidade operacional da UIF). Nos termos dos procedimentos de acompanhamento revistos pelo APG, Timor-Leste terá de apresentar, durante os próximos dois anos, relatórios anuais resumidos dos progressos alcançados. Terá, também, de apresentar um relatório detalhado em 2017-18 ou 2018-19. Se a análise concluir que os progressos não são suficientes, poderá ser exigida a apresentação de relatórios mais detalhados e/ou tomadas medidas sobre a sua qualidade de membro. A próxima avaliação exaustiva por parte do APG²⁰ será efetuada em função das normas revistas do GAFI de 2012²¹, utilizando a metodologia de 2013, que examinará não apenas a “conformidade técnica” com as normas, mas também o grau de eficácia do regime geral no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, medindo o desempenho de Timor-Leste em função de 11 “Resultados Imediatos” definidos. Estes resultados dizem respeito a objetivos que são fundamentais a um regime de combate ao BC/FT bem-sucedido. Por exemplo, o Resultado Imediato 1 avalia até que ponto os países entendem realmente os seus riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, em parte através da realização de uma avaliação nacional de riscos.

19. Sabe-se que, em Timor-Leste, continuam a verificar-se lacunas técnicas no quadro legal, administrativo e institucional. A extensão destas lacunas deve ser ponderada de forma rigorosa através da realização de uma autoavaliação formal com base nas normas revistas do GAFI. Esta autoavaliação estabelecerá as bases para considerar novas alterações legislativas e outras e ajudará a determinar quais as medidas adicionais necessárias para melhorar a eficácia do sistema geral de combate ao BC/FT.

²⁰ Prevê-se que esta avaliação não se realize antes de 2020.

²¹ A revisão não trouxe mudanças significativas à maior parte das normas anteriores, embora tenha introduzido a obrigatoriedade de uma avaliação nacional de riscos. No Anexo 2, é apresentado um resumo das principais alterações.

Ameaças de branqueamento de capitais

20. Timor-Leste é um país pequeno com níveis relativamente baixos de crimes graves que possam resultar num risco substancial de branqueamento de capitais. Além disso, a situação atual do país em termos de desenvolvimento económico e financeiro faz com que seja muito mais difícil de desenvolver atividades de branqueamento de capitais em grande escala em Timor-Leste do que num centro financeiro mais desenvolvido. Dito isto, são vários os aspetos fundamentais relativos à criminalidade na jurisdição que, caso continuem sem ser endereçados, apresentam um elevado potencial de branqueamento de capitais. Ademais, a crescente facilidade com que os viajantes conseguem chegar a Timor-Leste por terra, ar ou mar significa que o país pode ficar cada vez mais exposto ao potencial branqueamento de proventos resultantes de criminalidade estrangeira.

A atividade criminosa em geral

21. As tabelas que se seguem apresentam uma consolidação dos números relativos aos potenciais crimes geradores de proventos investigados pelas três principais autoridades responsáveis pela aplicação da lei (a PNTL, a PCIC e a CAC). Embora estes dados possam não estar completos ou devidamente classificados²², fornecem uma visão geral do nível de atividade criminosa relevante em Timor-Leste. A lista seguinte tem por base as definições previstas no GAFI relativamente às infrações que devem ser classificadas como infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais. Os termos apresentados não refletem necessariamente a terminologia utilizada pela legislação timorense. A lista não contempla todas as 21 infrações subjacentes constantes das normas do GAFI. Atualmente, a contrafação e a pirataria de produtos, o tráfico ilícito de bens roubados, a pirataria, o abuso de informação privilegiada e a manipulação do mercado não configuram infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais em Timor-Leste, ou porque ainda não foram criminalizados, ou porque são puníveis com penas de prisão inferiores a dois anos, que é o limite mínimo aplicável às infrações subjacentes nos termos do Código Penal.

²² Não existe ainda um sistema de recolha consistente de dados estatísticos nacionais dos vários tipos legais de crime e têm surgido várias questões no que respeita à compatibilização da categorização dos vários tipos de crime com o estabelecido pelo GAFI, nomeadamente no que respeita ao conceito de “ofensa grave”.

**Tabela 1: Crimes investigados pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei²³
(Classificados segundo as categorias de infrações subjacentes do GAFI)**

Tipo de Crime	2013	2014	2015 (Jan.-Ago.)
Participação em crime organizado	24	18	8
Terrorismo, incluindo financiamento do terrorismo	0	0	0
Tráfico de pessoas	1	0	1
Exploração sexual	2	0	7
Tráfico de droga	3	7	4
Tráfico de armas	0	0	1
Corrupção e suborno	151	37	109
Fraude	28	0	17
Contrafação de moeda	0	0	0
Crimes contra o ambiente	5	0	0
Homicídio e ofensas corporais graves	57	51	20
Rapto, sequestro e tomada de reféns	1	0	0
Roubo ou furto	277	220	103
Contrabando (incluindo em relação a direitos aduaneiros e de impostos especiais de consumo)	14	27	21
Crimes fiscais (relacionados com impostos diretos e indiretos)	0	0	0
Extorsão	0	0	0
Pirataria	3	0	2
Total	566	360	293

22. Em grande medida, os números parecem indicar um nível relativamente reduzido de crimes geradores de proventos em Timor-Leste, em particular se tivermos em consideração que a maior parte dos homicídios e ofensas corporais graves está relacionada com violência doméstica, na qual não existe um incentivo financeiro, e que os roubos e furtos envolvem, na sua maioria, pequenos delitos. No entanto, tal como será analisado nas próximas secções, estes números não representam, em si, o conjunto de ameaças materiais de branqueamento de capitais que Timor-Leste enfrenta hoje em dia.

Corrupção

23. A corrupção no seio dos departamentos governamentais, da administração pública e de outros organismos é generalizada em Timor-Leste e pode ser considerada endémica. No seu Índice de Perceção da Corrupção, a Transparência Internacional coloca Timor-Leste em 133.º lugar num total de 174 países classificados por ordem ascendente das jurisdições mais corruptas²⁴. Além disso, a posição de Timor-Leste (e a classificação que lhe está subjacente) piorou ao longo dos últimos três anos, indicando que a questão se está a tornar mais séria. O Governo de Timor-Leste criou uma Comissão Anti-Corrupção (CAC) em 2010 com a responsabilidade de investigar casos com indícios de corrupção e de apresentar os resultados à Procuradoria-Geral da República (PGR), sobre a qual recai a responsabilidade geral das investigações e da decisão de prosseguir com os procedimentos

²³ Consolidação de dados fornecidos pelas PNTL, PCIC e CAC.

²⁴ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

penais. A tabela seguinte apresenta o número de investigações realizadas pela CAC desde 2011, por categorias de práticas de corrupção.

Tabela 2: Investigações de casos de corrupção realizadas pela CAC²⁵

Infrações Primárias²⁶	2011	2012	2013	2014	2015 (Jan.-Jul.)	Total
Aceitar subornos (ligados a atividade ilícita)	2	2	7	5	7	23
Aceitar subornos (ligados a atividade lícita)	2	2	2	0	0	6
Oferta de subornos	4	7	4	0	0	15
Apropriação indevida de bens públicos	5	10	36	17	24	92
Desvio de fundos	0	8	2	1	2	13
Abuso de poder	9	28	46	2	42	127
Envolvimento financeiro na adjudicação de contratos	0	15	11	0	23	49
Infrações conexas						
Falsificação de documentos	1	14	24	12	7	58
Falsificação agravada	4	3	3	0	0	10
Branqueamento de capitais	0	3	0	0	0	3
Má gestão deliberada	2	5	5	0	2	14
Má gestão negligente	0	0	1	0	0	1
Má gestão de fundos públicos	0	1	2	0	0	3
Fraude fiscal	1	4	0	0	2	7
Conflito de interesses	0	8	8	0	0	16
Total	30	110	151	37	109	437

24. É indubitável que estes dados não refletem a verdadeira extensão da corrupção no setor público, especialmente porque a maior parte das investigações resulta de queixas do público em geral ou de outras partes interessadas e não de controlos e sistemas de alerta internos. Acresce a isto o facto de algumas investigações serem realizadas diretamente pela PGR e não estarem discriminadas na tabela. Um inquérito público, encomendado pela CAC em 2011, revelou que “a corrupção é vista por muitos como estando a alastrar-se em vários gabinetes governamentais, começando pelo Gabinete do Presidente”²⁷. Os dados disponíveis não fornecem elementos relativos às quantias de dinheiro (ou outros incentivos) em causa, embora haja uma perceção geral de que muita da corrupção está relacionada com

²⁵ Fonte: registos da CAC.

²⁶ Tal como são classificados nos termos do Código Penal e da Lei sobre a CAC.

²⁷ Fonte: Inquérito à Perceção da Corrupção, CAC, 2011.

pequenos subornos pagos para facilitar a obtenção de serviços públicos básicos²⁸. Ainda assim, algumas das principais partes interessadas são da opinião de que a corrupção de alto nível predomina nos Ministérios das Finanças, da Educação, da Saúde e do Interior, envolvendo sobretudo aquisições e obras públicas, áreas nas quais os sistemas e controlos sobre as despesas estão mal concebidos e mal implementados. Se, por um lado, a quantidade de práticas de corrupção é sem dúvida, mais expressiva entre os funcionários mais jovens, que procuram complementos aos seus salários, por outro, a corrupção de alto nível concentra-se muito mais naqueles que ocupam cargos de maior senioridade, que são os responsáveis diretos pelas decisões relacionadas com a alocação e desembolso de fundos governamentais.

25. A ausência de dados específicos sobre a extensão das práticas de corrupção impossibilita avaliar a verdadeira dimensão da ameaça de branqueamento de capitais. Contudo, tendo em conta o facto de que a corrupção se ramifica ao longo do setor

público, alcançando os mais altos cargos da administração, a ameaça é, sem dúvida, muito séria e pode ser encarada, com um elevado grau de certeza, como a principal fonte de proventos de origem criminosa em Timor-Leste.

Evasão fiscal

26. Na revisão das normas do GAFI de 2012, os crimes fiscais tornaram-se uma categoria necessária das infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais. A evasão fiscal é uma infração de natureza penal em Timor-Leste, punível com uma pena de prisão de 2 a 6 anos, podendo, nos casos mais graves, ir até 8 anos²⁹. O imposto sobre o rendimento de pessoas singulares em Timor-Leste é cobrado a uma taxa única de 10% e é retido diretamente pelo empregador. Porém, as pessoas não declaram outros rendimentos às autoridades fiscais. Os impostos sobre as empresas incidem sobre os lucros obtidos, variando entre os 2% e os 10%, dependendo da atividade de onde estes são provenientes. De acordo com o Ministério das Finanças, foram emitidos cerca de 40.000 números de identificação fiscal (NIF), o que não reflete, ainda assim, o verdadeiro número de potenciais contribuintes, que é consideravelmente superior.

27. Os valores consolidados da criminalidade indicam que não existiram investigações de infrações fiscais nos últimos três anos³⁰. Porém, estes dados não refletem aquela que é amplamente entendida como uma sistemática evasão às obrigações fiscais, apesar de não

Estudo de Caso A: Corrupção de alto nível

Um Ministro da Educação celebrou pessoalmente um contrato, avaliado em \$2 milhões, com uma empresa australiana para o fornecimento de equipamento eletrónico a um canal educativo de televisão e rádio. Os procedimentos de adjudicação de contratos não foram devidamente observados e o contrato foi assinado antes mesmo de o orçamento ter sido aprovado. O Diretor de Aquisições do Ministério não solicitou, deliberadamente, a devida verificação do equipamento à data da entrega, e a autorização de pagamento apresentada ao Ministério das Finanças não continha toda a documentação atestando o estado do equipamento, tendo-se vindo a verificar mais tarde que se tratava de equipamento usado e inadequado para o efeito. O Ministro foi condenado a sete anos de prisão e o Diretor a três anos.

Fonte: CAC

²⁸ Até à data, foram recuperados e devolvidos ao Estado cerca de US\$237.000.

²⁹ Ver o Artigo 314.º do Código Penal.

³⁰ As investigações são da responsabilidade da PGR e não dos serviços tributários.

existirem dados sobre as perdas estimadas para o Estado resultantes de tal evasão. A inexistência de investigações fiscais reflete as debilidades quer da administração tributária, quer da legislação subjacente, o que deixa uma margem considerável para a fuga aos impostos³¹.

28. Dada a falta de procedimentos para a tributação de rendimentos de pessoas singulares não obtidos através do trabalho, um método comum para evitar os impostos sobre as empresas passa por misturar os fundos empresariais com os pessoais, de modo a que a verdadeira origem dos fundos seja impossível de identificar. Os agentes do setor público e a própria indústria financeira reconhecem que esta é uma prática comum, mas não existe consenso sobre se a mesma resulta de uma tentativa deliberada de evasão fiscal ou de uma falta de entendimento geral dos princípios contabilísticos básicos.

29. A existência de más práticas nos departamentos governamentais (possivelmente ligadas, em alguns casos, à corrupção) facilita a mistura de fundos empresariais e fundos pessoais. As partes interessadas referiram que não é invulgar que os fundos associados a contratos públicos sejam depositados em contas pessoais e não em contas da empresa; e que, mesmo quando os pagamentos iniciais são desembolsados de forma correta, o proponente vencedor³² poderá dar indicações para que os futuros pagamentos sejam encaminhados para uma conta não empresarial, sem que o departamento em causa questione os motivos para essa mudança.

Tráfico de droga

30. As estatísticas da criminalidade não retratam o tráfico de droga como uma grande ameaça (14 investigações nos últimos três anos). No entanto, as principais partes interessadas e os observadores externos partilham da ideia de que, embora o mercado nacional das drogas ilegais possa ser relativamente pequeno (envolvendo, sobretudo, as metanfetaminas), Timor-Leste corre um sério perigo por ser uma área de passagem para os países vizinhos, sobretudo para o mercado, de muito maior dimensão, da Indonésia³³. A entrada da droga (via Singapura e outras regiões do Sudeste Asiático) é facilitada pela linha costeira extensa e, em grande parte, não policiada, e pelos fracos controlos aeroportuários; enquanto a saída é relativamente facilitada pelo fraco controlo da fronteira terrestre com a Indonésia³⁴. A maior parte do tráfico é realizada por cidadãos indonésios que não têm necessariamente base em Timor-Leste (ou sequer cúmplices timorenses), mas que recorrem à jurisdição como ponto de transbordo.

Estudo de Caso B: Tráfico de droga

Em 2012, três cidadãos estrangeiros (de África, da Austrália e da Nova Zelândia) foram detidos em Timor-Leste quando tentavam entrar no país com sete quilogramas de cocaína. A droga chegara a Timor-Leste vinda de África, via Índia e Singapura, e tinha como destino a Indonésia. Os suspeitos foram entregues às autoridades indonésias para serem investigados ao abrigo de um memorando de entendimento celebrado entre os dois países.

Fonte: PNTL

³¹ Estão a ser preparadas atualmente novas propostas legislativas.

³² Este termo é utilizado com a devida cautela, na medida em que as partes interessadas indicaram que uma prática frequente (associada à corrupção) passa por contornar o processo do concurso público e adjudicar contratos diretamente à pessoa ou empresa favorecida.

³³ Um novo projeto de lei sobre o combate ao tráfico de droga foi aprovado no Conselho de Ministros de 28 de abril de 2015.

³⁴ Ver também a secção seguinte sobre “vulnerabilidades”.

31. Embora algumas apreensões tenham sido relativamente grandes, não existem estimativas oficiais quanto à escala das atividades relacionadas com a droga. A utilização de Timor-Leste como zona de passagem, combinada com o uso generalizado de numerário na economia, deixa o país exposto à séria ameaça de o branqueamento de proventos resultantes do tráfico de droga vir a ser realizado dentro do país.

Comentários de Terceiros sobre o Tráfico de Droga

Timor-Leste continua a ser um mercado secundário para as drogas ilegais, mas as redes de tráfico internacionais parecem estar, cada vez mais, viradas para a exploração do país como zona de transbordo. As autoridades timorenses acreditam que os correios da droga tiram partido das fronteiras permeáveis de Timor-Leste, assim como dos insuficientes recursos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, transportando drogas ilegais através do país para clientes na Indonésia e noutros pontos da região. De acordo com os responsáveis timorenses, a maior parte das drogas que percorrem este caminho em direção à Indonésia é composta por uma quantidade desconhecida de metanfetaminas, heroína, marijuana e cocaína. Consciente do problema, o Governo timorense está a tentar melhorar os seus recursos de combate ao narcotráfico enfrentando desafios significativos.

O conjunto de dados disponíveis sobre as iniciativas adotadas é insuficiente para medir com rigor a extensão do tráfico de droga por todo o país. Timor-Leste é um alvo preferencial para o tráfico de droga, em virtude da sua localização estratégica entre países de origem, como a Indonésia, a China e a Tailândia, e países consumidores, como a Austrália e a Nova Zelândia.

Excerto do *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, de 2015, do Departamento de Estado dos EUA

32. O potencial de fraude, em particular aquela que está ligada a práticas de corrupção, é considerável. Algumas investigações a pessoas suspeitas de corrupção revelaram que a falsificação de documentos é um meio comum para facilitar o crime principal. Por norma, esta prática costuma englobar documentos de apoio aos contratos públicos ou documentos que especificam o direito a pagamentos governamentais. Não existem dados relativos ao nível geral de fraudes identificadas pelos investigadores, mas os estudos de caso indicam que o potencial é significativo.

Estudo de Caso C: O defraudador

O antigo consultor jurídico do Governo de Timor-Leste, Bobby Boye, declarou-se culpado em audiência pública por ter defraudado o Estado de Timor-Leste em \$3,51 milhões de dólares. Boye declarou-se culpado perante um Juiz Distrital dos EUA, no Tribunal Federal de Trenton, New Jersey, na terça-feira. O Embaixador de Timor-Leste nos Estados Unidos, Domingos Sarmiento Alves, esteve presente na audiência para assistir às declarações de Boye.

Em junho de 2014, Boye foi detido no Aeroporto Internacional de Newark e acusado de conspiração para cometer fraude eletrónica. A Agência Federal de Investigação dos Estados Unidos (em inglês, Federal Bureau of Investigation [FBI]) começou a investigar as atividades de Bobby Boye depois de as autoridades timorenses terem alertado os seus homólogos americanos. A cooperação entre o FBI e Timor-Leste está em curso.

Boye criou uma sociedade de advogados e de contabilidade fictícia em Nova Iorque chamada Opus & Best Law Services LLC (Opus & Best), uma empresa que Timor-Leste não sabia ser controlada secretamente por Boye, que, usando a sua posição de influência, recomendava a Opus & Best como adjudicatária de contratos com o Governo de Timor-Leste.

Na audiência, Bobby Boye admitiu ter abusado de uma posição de confiança e ter agido “de forma consciente, deliberada e com intenção fraudulenta”. Admitiu ao tribunal que não tinha divulgado a Timor-Leste a sua ligação à empresa Opus & Best.

Fonte: Excerto do comunicado de imprensa do Governo de Timor-Leste, de 2 de maio de 2015

Tráfico de pessoas e exploração sexual

33. Apesar de os dados sobre a criminalidade não apontarem estes temas como os mais preocupantes, algumas partes interessadas colocam-nos entre os mais importantes desafios³⁵. O tráfico tem vindo a ser caracterizado tanto de entrada como de saída, não só entre Timor-Leste e a Indonésia, mas também entre Timor-Leste e países mais afastados, como a China. Há pouca informação disponível em relação aos fluxos de tráfico para o exterior, mas pensa-se que estes envolvem mulheres e raparigas vendidas para servidão doméstica no Médio Oriente e no Sudeste Asiático. Regularmente são reportados casos de pessoas desaparecidas que acabam por nunca ser encontradas. No que diz respeito ao fluxo para dentro do país, este prende-se sobretudo com trabalhadores ilegais trazidos para Timor-Leste para trabalhar na construção civil e com jovens mulheres trazidas da Indonésia, da China e das Filipinas para trabalhar no negócio do sexo, normalmente associado a outras atividades criminosas, como o jogo ilegal. Tal como acontece noutros casos, não existem dados que ajudem a determinar a escala desta atividade ou a forma como se organiza.

Estudo de Caso D: Trabalhadoras do sexo ilegais

No dia 6 de outubro de 2014, a polícia deteve 49 cidadãs chinesas, alegadamente encontradas a trabalhar como prostitutas no Romes Bar, no My Flower Bar, no Pione Hotel e no New Oriental Hotel. Em comentários posteriores, um agente da Polícia de Imigração declarou que, entre janeiro e outubro daquele ano, tinham sido detidas 1.737 prostitutas.

Fonte: Dili Weekly, 5 de novembro de 2014

Comentários de Terceiros sobre o Tráfico de Pessoas

Timor-Leste é um país de origem e de destino de homens, mulheres e crianças subjugados ao trabalho forçado e ao tráfico sexual. É possível que Timor-Leste forneça mulheres e raparigas para servidão doméstica na Índia, Singapura e outros países do Sudeste Asiático e do Médio Oriente. As mulheres e raparigas timorenses das zonas rurais podem ser aliciadas para trabalhar na capital, com a promessa de melhores perspetivas de emprego, e depois forçadas à prostituição ou à servidão doméstica. [...] As mulheres migrantes estrangeiras, incluindo as provenientes da Indonésia, da China e das Filipinas, são vítimas de tráfico para exploração sexual em Timor-Leste. Algumas mulheres migrantes estrangeiras são recrutadas nos seus países de origem para exercerem profissões legais, mas quando chegam são, alegadamente, forçadas pelos “chefes” e clientes de bordéis a consumir drogas ou álcool e a prestar serviços sexuais.

Excerto do Relatório de Tráfico de Pessoas, de 2014, do Departamento de Estado dos EUA

Contrabando e evasão aos impostos especiais sobre o consumo

34. As partes interessadas não reportaram nenhum indício de contrabando de mercadorias em grande escala em Timor-Leste. Este ocorre, sobretudo, através das fronteiras terrestres com a Indonésia e, em regra, envolve drogas, combustível e tabaco. No entanto, não existem estimativas dos valores relativos a esta atividade com base nas apreensões realizadas.

³⁵ O antigo Presidente Ramos Horta referiu frequentemente a necessidade de erradicar de Timor-Leste o tráfico de pessoas, o qual é, há muito tempo, visto como um desafio sério. Um novo projeto de lei relativo ao tráfico de pessoas foi aprovado pelo Conselho de Ministros em abril de 2015.

35. Um problema mais concreto é a fraude aos impostos especiais sobre o consumo que envolve a falta de pagamento de direitos aduaneiros sobre os bens que chegam principalmente através do porto marítimo, mas também pelo aeroporto. Em muitos casos, está em causa a subfacturação e a não declaração da totalidade ou a declaração falsa do conteúdo de um contentor no porto. As declarações falsas são particularmente comuns na importação de cerveja e outros tipos de álcool, pois o diferencial entre os impostos especiais que incidem sobre um contentor de cerveja (US\$40.000) e os que incidem sobre um contentor de refrigerantes (US\$550) é bastante considerável. Contudo, as partes interessadas indicaram que este tipo de fraude está muitas vezes associado a um problema de fundo que envolve práticas de corrupção nos portos, onde é habitual pagar-se aos funcionários das alfândegas para facilitarem o processo de expedição ou para “fecharem os olhos” à verdadeira natureza do que está a ser importado para o país.

36. Mais uma vez, não estão disponíveis dados fiáveis que possam ajudar a quantificar os proventos ilícitos resultantes da evasão aos impostos especiais sobre o consumo, mas, no contexto dos 65 milhões de dólares efetivamente cobrados em 2014 através deste tipo de impostos, pode afirmar-se que a ameaça potencial é considerável.

Exploração ilícita de jogo

37. O jogo foi legalizado há poucos anos em Timor-Leste, mas a legislação primária (aprovada em 2009) é algo básica e o seu quadro regulamentar (atualmente exercido por uma Inspeção do Ministério do Turismo) está direcionado, sobretudo, para a cobrança de impostos aos operadores³⁶. Presentemente, existem apenas cinco operadores licenciados, dos quais quatro estão ligados à gestão de lotarias e um à gestão de um estabelecimento com 17 *slot machines*. Não obstante, as partes interessadas referiram que as atuais operações de jogo vão para além desta dimensão limitada (explorando a falta de clareza na lei) e que existem inúmeras operações envolvendo lotarias, *slot machines* e roletas. Embora alguns cidadãos timorenses estivessem, desde há muito, ligados à exploração ilícita do jogo, dá-se agora o caso de estas atividades serem, cada vez mais, organizadas e financiadas por interesses estrangeiros. Estima-se que cerca de US\$200.000 sejam apostados todos os dias³⁷, dos quais cerca de 50% (i.e., aproximadamente \$36 milhões por ano) através de operadores ilegais. Até ao momento, a PGR registou 15 casos de jogo ilegal que estão sob investigação.

Estudo de Caso E: Jogo ilegal

Um grupo de timorenses e de chineses residentes no país foi detido, no seguimento da descoberta de um grande número de máquinas de roleta. Os suspeitos declararam que as máquinas eram brinquedos para crianças. O caso foi remetido à PGR para investigação.

Fonte: PNTL

Grupos de crime organizado e extorsão

³⁶ Numa Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros, em 27 de outubro de 2015, o Conselho aprovou o Decreto-Lei referente ao Processo sobre Licenciamento, Exploração e Controlo da Atividade de Jogos Sociais, de Diversão, Tradicionais e Máquinas. Este Decreto-Lei pretende fortalecer o quadro regulamentar da atividade.

³⁷ Fonte: Ministério do Turismo.

38. Os dados sobre a criminalidade parecem sugerir que o crime organizado é uma ameaça séria (comparativamente com outras infrações) e que deveria ser relevante, em particular, para uma avaliação do risco de branqueamento de capitais. Todavia, a maior parte dos casos registados dizem respeito aos denominados grupos de artes marciais, que estão mais associados às lutas entre gangues do que à prática de infrações que geram proventos financeiros, pese embora haja potencial para tais grupos se iniciarem nestes crimes. De um modo geral, há cada vez mais indícios de que grupos criminosos ligados a estrangeiros residentes em Timor-Leste estão envolvidos em infrações como o tráfico de pessoas, a prostituição e o jogo ilegal, apesar de as provas que permitem sustentar tais afirmações não estarem atualmente bem documentadas.

Transportadores de valores

39. Timor-Leste continua a ser uma economia baseada no numerário. Este facto diz respeito não só às despesas domésticas do dia a dia, mas também, em particular, aos negócios de importação de produtos para o setor do retalho. A utilização de cartas de crédito e de outros instrumentos comerciais do sistema bancário não está ainda bem desenvolvida. Por isso, o transporte de avultadas quantias em numerário através das fronteiras, em especial para a Indonésia, supostamente para pagar importações, é muito comum³⁸. Esta prática estende-se também aos pagamentos para satisfazer as necessidades básicas do setor da construção civil.

40. Em princípio, os regulamentos do BCTL (Instrução n.º 04/2009) determinam que todas as importações ou exportações de numerário em montante igual ou superior a US\$10.000 devem ser previamente autorizadas pelo banco central. A não observância deste requisito pode levar a sanções administrativas. No entanto e conforme informação mantida pelo BCTL apenas pouco mais de 50 pedidos foram recebidos para a exportação de numerário no período 2012-2015, e, até à data, não foram registados quaisquer pedidos para a importação de numerário em montantes superiores a US\$10.000.

41. Quase todos estes pedidos foram submetidos pelas duas casas de câmbio licenciadas ou por funcionários do Governo para financiar viagens oficiais ao estrangeiro. Apesar de os regulamentos não especificarem os possíveis fundamentos de recusa por parte do BCTL, o primeiro critério prende-se com a satisfação do BCTL com a fonte dos fundos. A inexistência de pedidos de aprovação para importações de numerário acima do limiar dos US\$10.000 sugere que as pessoas não estão a par do requisito ou que o mesmo é sistemática e propositadamente ignorado.

42. Além disso, a Autoridade Aduaneira continua a aplicar a obrigatoriedade de declaração de quantias iguais ou superiores a US\$5.000 por parte de quem as transporta a um funcionário das alfândegas, nos termos da Instrução do BCTL, apesar de a posterior Lei do Combate ao BC ter aumentado o limiar para US\$10.000³⁹. Até à data, nenhuma declaração foi registada, quer para viajantes que entram, quer para viajantes que saem do país. E embora seja de admitir que tenham sido feitas declarações orais, os funcionários das alfândegas nunca registaram os detalhes para os apresentar à UIF, como é requerido nos termos da Lei do Combate ao BC/FT.

³⁸ No entanto, muitas empresas e negócios que importam produtos da Indonésia utilizam já serviços disponibilizados por uma das instituições financeiras a operar em Timor-Leste.

³⁹ A Autoridade Aduaneira indicou que, oportunamente, irá aumentar o limiar das declarações para US\$10.000.

43. A opinião generalizada entre as partes interessadas é a de que o transporte físico de grandes quantias em numerário para fora e para dentro do país é prática corrente, mas os dados relativos às autorizações do BCTL e a inexistência de qualquer declaração da Autoridade Aduaneira não sustentam esta visão. Dada a natureza da economia de numerário, é evidente que a percepção geral reflete melhor a realidade dos factos do que os dados oficiais.

44. Não obstante a maior parte do numerário transportado para dentro e para fora do país ter, provavelmente, propósitos legítimos⁴⁰, as possibilidades de abusar do sistema para

Estudo de Caso F: Transportadores de valores

Em janeiro de 2013, um cidadão timorense entrou no território de veículo vindo da Indonésia (Timor Ocidental), através da fronteira terrestre de Batugadé, onde declarou, no formulário de declaração aduaneira, que não transportava numerário num montante superior ao limite máximo permitido. Os funcionários das alfândegas efetuaram uma inspeção ao veículo e encontraram numerário na quantia de US\$98.000. A Autoridade Aduaneira apreendeu o dinheiro, em virtude de este não ter sido declarado e de terem sido prestadas falsas declarações, e deteve o indivíduo em causa, já que o mesmo não possuía os documentos de autorização necessários à importação de moeda para Timor-Leste. A Autoridade Aduaneira entregou o dinheiro apreendido ao BCTL para que este verificasse se se tratava de moeda contrafeita e para o guardar no cofre. Ao mesmo tempo, o caso foi apresentado à Procuradoria-Geral da República, no sentido de se efetuar investigação adicional e decidir se o indivíduo deveria ser acusado e o dinheiro confiscado ou se este lhe deveria ser devolvido. A PGR confirmou, em abril de 2013, que não existiam provas suficientes para concluir que o suspeito estava envolvido na atividade de branqueamento de capitais ou que tivesse cometido uma infração subjacente. Foi, então, aplicada uma multa administrativa de 10% (US\$9.800) por incumprimento da obrigação de declaração e o dinheiro foi devolvido ao seu proprietário em maio de 2013.

Fonte: Autoridade Aduaneira

transportar proventos ilícitos são substanciais e representam uma ameaça material. A Autoridade Aduaneira efetuou muito poucas apreensões de numerário não declarado (ver a Tabela 3, de seguida) mas, dada a prática corrente de transportar numerário através das fronteiras, a dimensão da ameaça é claramente subestimada.

Tabela 3: Numerário não declarado apreendido pela Autoridade Aduaneira⁴¹

	2012	2013	2014
Exportação (quantidade)	-	-	1
Exportação (montante em US\$)	-	-	11.500
Importação (quantidade)	4	3	3
Importação (montante em US\$)	56.185	128.000	77.738

Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro

⁴⁰ O termo “propósitos legítimos” é aqui usado com alguma cautela. A preferência por realizar transações comerciais em numerário também pode ter origem no intuito de esconder das autoridades tributárias a dimensão ou a natureza das transações.

⁴¹ Fonte: Dados fornecidos pela Autoridade Aduaneira.

45. A utilização do dólar americano e a economia predominantemente baseada no numerário fazem de Timor-Leste um local apetecível para o branqueamento de capitais provenientes de atividade criminosa estrangeira, em particular da Indonésia. Na prática, está em causa o provável branqueamento de capitais resultantes de atividades como a fraude, o roubo e o tráfico de droga, uma vez que os fundos podem ser transportados facilmente através da fronteira ou do aeroporto. Porém, tal como é referido na análise das “vulnerabilidades” adiante, também existe o potencial de branqueamentos de capitais mais elaborados através de empresas timorenses e do envolvimento em contratos do setor público.

Estudo de Caso G: Branqueamento de proventos resultantes de atividade criminosa estrangeira

No início de 2015, alguns cidadãos búlgaros, suspeitos de clonarem cartões numa caixa de ATM na Indonésia, importaram 255 milhões de rúpias indonésias (aprox. US\$18.000) para Timor-Leste sem os declararem. Converteram os fundos em dólares americanos num dos operadores de transferências de dinheiro (OTD), o qual não considerou que a transação justificasse a submissão de relatório de transação suspeita. Só posteriormente, quando o OTD pediu permissão ao BCTL para transferir o dinheiro para a Austrália, é que a transação inicial foi revelada.

Fonte: BCTL

46. No entanto, são ainda poucas as provas que sustentem uma avaliação da ameaça. Até à data, não houve qualquer pedido emitido por autoridades estrangeiras para ajudar a localizar os proventos resultantes de atividade criminosa.

47. Relativamente à cooperação internacional, o reverso da medalha é a perspetiva de que, uma vez transferidos para fora da jurisdição, os proventos de origem criminosa em Timor-Leste acabam por ser branqueados noutros locais. Tal pode ser particularmente relevante nos casos de corrupção e fraude. Estes casos requerem que as autoridades de Timor-Leste desenvolvam relações (informais ou através de acordos internacionais) que permitam a cooperação na localização e congelamento dos fundos, reunindo provas para uma possível ação penal em Timor-Leste.

Impacto da ameaça de branqueamento de capitais

48. Nem todas as ameaças identificadas justificam o mesmo nível de preocupação quanto ao seu impacto nas defesas do país contra o branqueamento de capitais. Os fatores tidos em conta aquando da avaliação do potencial impacto de uma determinada ameaça incluem: a medida em que a atividade pode ser classificada como sendo endémica no país; a facilidade com que a atividade pode ser desenvolvida; os danos relativos que a atividade pode causar à integridade do sistema financeiro e à economia em geral; e a potencialidade de contrariar a ameaça através de ações das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e por outros organismos relevantes. A análise da informação e dos dados disponíveis sugere que o “mapa térmico” seguinte reflete uma avaliação razoável da materialidade relativa das ameaças de crime relacionadas com o branqueamento de capitais.

		Impacto		
		Reduzido	Médio	Elevado
Grau da ameaça	Elevado		Fraude	Corrupção Evasão fiscal Transportadores de valores Tráfico de droga
	Médio		Tráfico de pessoas Contrabando Crime organizado	Jogo ilegal Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro
	Reduzido			

Vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais

49. As estruturas económica e financeira de Timor-Leste proporcionam um conjunto de vulnerabilidades que pode ser explorado com o propósito de branquear capitais. Estas vulnerabilidades podem ser agravadas por uma série de limitações de recursos, fragilidades processuais e aspetos culturais que reduzem as defesas contra – ou, na realidade, encorajam – o branqueamento de capitais. Tal como se verificará na análise que se segue, alguns destes tópicos estão intimamente ligados às ameaças que foram abordadas nos pontos anteriores.

Vulnerabilidades estruturais

Economia de numerário e exclusão financeira

50. Como foi referido anteriormente, Timor-Leste continua a ser, em grande medida, uma economia baseada no numerário. Somente 45% da população adulta tem acesso aos serviços financeiros, sendo que um aumento de 25% nestes indicadores foi apenas alcançado nos últimos anos, quando o Governo determinou que alguns serviços e benefícios fossem pagos por via eletrónica. Mesmo nos casos em que são utilizadas contas bancárias pessoais, a prática comum é a de levantar todo o dinheiro em numerário assim que este é creditado na conta. O recurso a cartões de crédito e de débito é bastante reduzido, como se pode verificar na tabela seguinte, que apresenta o número de cartões emitidos a clientes.

Tabela 4: Número de cartões de ATM e EFTPOS em Timor-Leste⁴²

	Dez. 2014	Mar. 2015	Jun. 2015
Cartões ATM/TPA	13.150	17.249	16.495
Cartões de débito EFTPOS	498	655	1.032
Cartões de crédito EFTPOS	757	750	942
Total de cartões em % da população adulta	2,1%	2,8%	2,7%

51. Esta preferência por numerário estende-se às pequenas e médias empresas, que em grande parte utilizam notas de dólar para pagar aos seus fornecedores grossistas, e é acompanhada pela apetência por notas de denominação elevada, que permitem o transporte de grandes quantias de dinheiro com relativa facilidade. Esta prática é, em particular, atrativa para os branqueadores de capitais, cujas atividades podem não ser identificadas como materialmente diferentes (e, nessa medida, suspeitas) quando comparadas com a atividade do setor empresarial legítimo.

⁴² Fonte: BCTL.

52. A existência da economia de numerário facilita bastante a transferência de proventos ilícitos por dois motivos principais: em primeiro lugar, a ausência de um documento efetivo ou de um rasto eletrónico impede os investigadores de “seguir o dinheiro”; em segundo lugar, quando o numerário é detetado numa investigação, torna-se muito difícil diferenciar os fundos lícitos dos fundos ilícitos. Além disso, mesmo quando o dinheiro é depositado no sistema bancário, o limiar que os bancos poderão considerar “atípico” ou “suspeito” (e, portanto, passível de acionar um relatório para o UIF⁴³) tende a aumentar significativamente, uma vez que o movimento de grandes quantias de numerário deixa de ser algo incomum no que aos bancos diz respeito. A incapacidade e/ou relutância por parte de indivíduos e empresas em aceder ao sistema financeiro formal em Timor-Leste serve apenas para perpetuar o domínio do numerário e para proporcionar um ambiente tranquilo ao branqueamento de capitais.

53. O BCTL está a trabalhar ativamente junto das instituições financeiras, com o intuito de aumentar a inclusão financeira e de educar a população sobre os benefícios de utilizar o sistema bancário de modo mais efetivo. Esta iniciativa inclui uma certa expansão das agências bancárias para o interior dos distritos, assim como um enfoque no desenvolvimento de unidades bancárias móveis, embora o processo ainda tenha um longo caminho pela frente, sendo pouco provável que a atual tendência de utilização de numerário venha a sofrer alterações a médio prazo.

Estudo de Caso H: Esforços para aumentar a inclusão financeira

O BCTL desempenha um papel central no incentivo a que toda banca comercial melhore os seus serviços a clientes. A unidade da CGD/BNU, que está já em fase de experimentação, permite aos clientes levantar dinheiro (mas não depositá-lo) em estabelecimentos de retalho e telecomunicações selecionados. Também possibilita que sejam efetuados pagamentos através de dispositivos móveis, mas apenas entre os clientes da CGD/BNU (os clientes de outros bancos têm de aderir ao sistema de dinheiro eletrónico [“e-money”] da CGD/BNU para poderem receber pagamentos). O Banco Mandiri está na fase inicial de desenvolvimento de um sistema idêntico. O BNCTL está a avançar no sentido de disponibilizar serviços móveis de *cash-in/cash-out* e serviços informativos sobre contas de clientes. Entretanto, o ANZ está a ponderar introduzir em Timor-Leste a sua plataforma Go-Money, já em funcionamento numa série de países do Pacífico. O ANZ e o BNCTL celebraram um Memorando de Entendimento para explorarem as possibilidades de uma “Mobile Phone Banking Solution” (solução de operações bancárias através de telemóveis). Esta solução (se alcançada) teria o potencial de reunir as mais-valias internacionais do ANZ – incluindo a tecnologia – e a base de clientes locais, relativamente grande, do BNCTL.

Além disso, o BCTL preparou uma campanha de sensibilização financeira em 12 distritos, incluindo na região administrativa e económica especial de Oecússi, e irá concluí-la em Díli antes do final de 2015. Esta campanha centra-se em três tópicos fundamentais: Planear, Poupar e Proteger. Também encoraja as pessoas a pouparem para terem um futuro melhor.

Fonte: BCTL

A utilização do dólar americano

54. Desde o período da Administração Transitória das Nações Unidas que Timor-Leste utiliza o dólar americano como a sua moeda oficial. Se, corretamente, esta avaliação de

⁴³ Ver também a secção das vulnerabilidades associadas ao BC/FT que expressa preocupações sobre a aparente incapacidade das instituições financeiras em reportar adequadamente as suas suspeitas.

riscos não tece qualquer comentário ao mérito ou não desta realidade, deve, contudo, salientar a vulnerabilidade adicional que a utilização do dólar americano acarreta em termos de branqueamento de capitais. Enquanto moeda de reserva internacional livremente cambiável em qualquer ponto do globo, o dólar americano é, sem dúvida, a moeda de eleição daqueles que pretendem branquear os proventos de origem criminosa. O facto de Timor-Leste se constituir como uma bolsa dentro da região onde o dólar é a moeda oficial, combinado com a economia predominantemente baseada no numerário, torna a jurisdição potencialmente atrativa como canal para o branqueamento de capitais ilícitos provenientes dos países vizinhos, em particular da Indonésia. As fragilidades nas medidas de interceção dos transportadores de valores (ver a análise que se apresenta de seguida) proporcionam vastas possibilidades para os criminosos estrangeiros converterem moeda em dólares americanos e repatriarem os proventos; assim como, para os criminosos nacionais encontrarem mercados muito bem preparados para os seus fundos nos países vizinhos.

Corrupção

55. A natureza endémica da corrupção em Timor-Leste gera não apenas as ameaças analisadas anteriormente nesta avaliação, mas também um nível considerável de vulnerabilidade. Além de ajudarem a gerar proventos de origem criminosa, as práticas de corrupção proporcionam também àqueles que desejam branquear os seus próprios proventos de origem criminosa a oportunidade de acederem mais facilmente a transações legítimas que, assim, os ajudam a atingir os seus objetivos (investimentos, construção, obras públicas) ou a escapar às investigações. A perceção comum é a de que a corrupção em Timor-Leste é impulsionada por uma combinação de procedimentos débeis, salários baixos e sanções leves⁴⁴.

56. No caso de Timor-Leste, esta vulnerabilidade específica está mais provavelmente relacionada com o investimento de proventos de origem criminosa estrangeiros em programas apoiados pelo Governo, do que com os proventos de origem criminosa nacionais. No entanto, as práticas de corrupção que prejudicam a integridade dos controlos nos portos e nas fronteiras (por exemplo, a ausência de pagamento dos direitos aduaneiros devidos ou a não comunicação de movimentos de numerário) pode apresentar vulnerabilidades mais amplas.

57. O Governo de Timor-Leste tem desenvolvido esforços para responder às questões fundamentais da corrupção com a criação da CAC, que assume um papel simultaneamente de investigação e pedagógico. Em conjunto com a Comissão da Função Pública (criada em 2008/2009), a CAC tem desenvolvido um módulo anticorrupção para os novos funcionários públicos, e tem trabalhado junto do setor privado e das escolas no sentido de sensibilizar para os efeitos nefastos da corrupção. Apesar destes esforços, a corrupção continua a ser um aspeto inerente aos negócios celebrados com os organismos e departamentos governamentais, facilitando o abuso por parte de criminosos.

Vulnerabilidades do setor financeiro

58. O setor financeiro primário de Timor-Leste é pequeno e conta com apenas quatro bancos, duas companhias de seguros multi-ramos, nove operadores de transferências de dinheiro (OTD) e duas casas de câmbio. Existem também algumas cooperativas de crédito

⁴⁴ Inquérito à Perceção da Corrupção (CAC, 2011) e várias partes interessadas.

e empresas de microfinanças de muito pequena dimensão. Não existe um mercado de valores mobiliários em Timor-Leste e nenhuma das companhias de seguros vende seguros de vida associados a investimentos⁴⁵.

59. Noutros pontos deste relatório, foram analisadas várias matérias que têm impacto na eventual vulnerabilidade do setor financeiro ao branqueamento de capitais (por exemplo, nas transações de elevados montantes em numerário), mas esta secção debruça-se sobre aspetos que podem resultar da cultura empresarial e de conformidade dentro do setor financeiro. Em geral, a reduzida dimensão do setor financeiro em Timor-Leste e a relativa falta de sofisticação em termos dos produtos e dos serviços prestados limitam o alcance da possível utilização deste setor para as práticas de branqueamento de capitais. Contudo, continuam a existir algumas vulnerabilidades materiais que podem ser exploradas, principalmente à medida que a economia se desenvolve.

Os bancos

60. Três dos quatro bancos a funcionar em Timor-Leste são sucursais de bancos estrangeiros. Estes implementaram controlos de combate ao BC/FT em linha com os critérios gerais das instituições bancárias a que pertencem, sendo monitorizados pelos seus supervisores no país de origem (na Austrália, em Portugal e na Indonésia). A quarta instituição bancária é uma entidade pública constituída localmente.

61. Enquanto fornecedor principal de serviços financeiros dentro da jurisdição, o setor bancário é, inevitavelmente, um alvo de elevada exposição ao risco de branqueamento de capitais. As maiores ameaças prendem-se com a possibilidade de os criminosos recorrerem ao setor bancário para movimentar e guardar os proventos das suas atividades e com o facto de os proventos resultantes da corrupção, em particular, poderem ser movimentados através do setor. Os níveis de mitigação do risco dependerão da força das medidas preventivas, incluindo auditorias prévias a clientes, monitorização de atividades suspeitas e sistemas de controlo internos. Tal como será analisado mais adiante neste relatório, o principal desafio para todos os bancos é o de serem capazes de verificar devidamente a identidade dos seus clientes, em virtude das preocupações relativas à fiabilidade dos atuais documentos de identificação. Este problema é agravado quando se tenta estabelecer possíveis associações entre titulares de contas, em especial ao tentar identificar a potencial exposição ao risco de pessoas politicamente expostas⁴⁶ através de redes familiares.

62. Desde 2012, o BCTL tem realizado inspeções diretas (ou *on-site*) para verificar o cumprimento por parte dos bancos dos requisitos de combate ao BC/FT. Os resultados gerais destas inspeções sugerem que continuam a verificar-se vulnerabilidades relacionadas com a falta de robustez de alguns sistemas e controlos dos bancos. O resumo das principais fragilidades identificadas pelo BCTL incluem:

- A não disponibilização de qualquer tipo de formação específica na área do combate ao branqueamento de capitais;

⁴⁵ As normas do GAFI estabelecem que apenas as companhias de seguros que disponibilizam “seguros de vida e outros seguros associados a investimentos” têm de ser sujeitas aos controlos de combate ao BC. Os seguros de carácter geral estão excluídos, a não ser que surjam indícios de que estas atividades originam um risco de branqueamento de capitais verificável. Não há nenhuma evidência de que seja este o caso em Timor-Leste.

⁴⁶ Pessoas Politicamente Expostas (PPE) são indivíduos a quem foram confiados cargos públicos proeminentes.

- A inobservância dos procedimentos de abertura de contas adequados e a não obtenção da informação adequada resultante de auditoria prévia ao cliente.
- A inobservância dos procedimentos de manutenção de registos estabelecidos pelas políticas dos bancos; e
- A inadequação de procedimentos na monitorização e identificação de atividades suspeitas.

Estas fragilidades não são, por diversas razões, comuns a todos os bancos e o BCTL está a trabalhar diretamente com as instituições e, sempre que se afigura conveniente, com os supervisores do país de origem para melhorar a conformidade com os requisitos de combate ao BC/FT.

63. Uma área de particular preocupação no âmbito das vulnerabilidades do setor financeiro é, em geral, o reduzido número de relatórios de transações suspeitas⁴⁷. As instituições financeiras estão obrigadas, nos termos da legislação de combate ao BC, a reportar as transações que, por algum motivo, levem a suspeitas de envolver proventos resultantes de atividade criminosa ou de branqueamento de capitais. Tal como a tabela seguinte demonstra, o número de relatórios apresentados à UIF é reduzido, não chegando a 100 nos últimos quatro anos. Entre estes, as tendências são bastante distintas, com dois dos bancos a preencherem muito poucos relatórios (ou nenhum) até há muito pouco tempo.

Tabela 5: Transações suspeitas reportadas pelos bancos⁴⁸

	Banco A	Banco B	Banco C	Banco D	Total
2012	4	4	0	0	8
2013	2	17	0	0	19
2014	11	16	3	0	30
2015 (Jan.-Out.)	9	7	22	1	39
Total	26	44	25	1	96

64. No parco número de casos em que os relatórios são apresentados, a análise da UIF indica que as principais razões que conduzem à suspeita são: transações avultadas que não correspondem ao perfil do cliente; utilização de contas pessoais para fins empresariais; e depósito de montantes elevados ou entrada de transferências que são imediatamente levantados ou transferidos. O facto de as instituições financeiras não reportarem todas as transações suspeitas prejudica seriamente a capacidade de as autoridades identificarem e investigarem potenciais casos de branqueamento de capitais. Por exemplo, é do conhecimento geral do setor financeiro que a fuga aos impostos sobre rendimentos de empresas através da mistura de contas pessoais e contas empresariais é prática comum. Porém, e muito embora a evasão fiscal seja punível por lei, essas suspeitas não são reportadas em número significativo. Foi também sugerido por algumas partes interessadas que uma das razões para o reduzido número de relatórios é a preocupação dos bancos relativamente àquilo que consideram ser a “fuga de informação” dentro do setor público, não estando seguros de que a confidencialidade do conteúdo dos seus relatórios de transações suspeitas (RTS) seja preservada. Não obstante, a UIF não tem conhecimento da existência deste tipo de casos.

⁴⁷ Ver também os comentários que se seguem sobre o desempenho do setor dos OTD.

⁴⁸ Dados fornecidos pela UIF.

Operadores de transferências de dinheiro

65. Em Timor-Leste, o setor dos OTD é constituído sobretudo por empresas privadas de pequena dimensão que funcionam a partir de um único escritório. A maior parte delas está associada a atividades comerciais não financeiras (como as farmácias e o comércio retalhista) e funciona com base nessas premissas comerciais. O regime de licenciamento e regulação do setor dos OTD só entrou em vigor no início de 2013 (aprovado pela Instrução n.º 01/2013 do BCTL). Foram rejeitados quatro requerimentos de operadores já existentes, tendo dois deles sido multados mais tarde, em virtude de terem permanecido em funcionamento após o indeferimento dos seus pedidos. A maior ameaça que o setor dos OTD enfrenta é a possibilidade de ser utilizado com o intuito de transferir proventos de origem criminosa para fora do país ou de inadvertidamente converter numerário obtido ilicitamente em pagamentos eletrónicos que, depois, passam através do sistema financeiro.

66. De modo invulgar para OTD sediados numa economia em desenvolvimento, a maior parte dos negócios em Timor-Leste envolve transferências de fundos para fora do país, em vez do habitual recebimento de remessas de trabalhadores nacionais expatriados. Tal como a tabela seguinte ilustra, nos anos mais recentes, as transferências para fora e para dentro do país têm registado uma razão aproximada de 3:1. A grande maioria das transferências para o estrangeiro tem sido solicitada por indivíduos que pretendem transferir fundos para a Indonésia, com um valor médio geral a rondar os US\$ 500, muito embora também sejam transferidos fundos substanciais para a China. Os dados apresentados revelaram que um importante número de transferências (cerca de 20%) ultrapassa os US\$ 1.000, das quais 3% são superiores a US\$ 5.000.

Tabela 6: Transferências eletrónicas para dentro e para fora do país através dos Operadores de Transferências de Dinheiro⁴⁹

	2014				2015 (Jan.-Abr.)			
	Valores (em milhões de US\$)		Transações		Valores (em milhões de US\$)		Transações	
	Dentro	Fora	Dentro	Fora	Dentro	Fora	Dentro	Fora
Total ⁵⁰	26,73	80,11	53.419	170.379	6,53	15,69	14.092	30.860
Empresas privadas	0,03	27,21	5	12.162	0,10	5,65	216	1943
Pessoas singulares	26,70	51,10	53.414	151.828	6,43	9,94	13.876	28.602

67. Receia-se que os pequenos operadores, que só recentemente foram abrangidos por um quadro regulamentar e que, na sua maioria, integram empresas não financeiras, possam não ter a experiência suficiente, ou os procedimentos devidamente desenvolvidos para implementar controlos sólidos de combate ao BC no tratamento de transferências relativamente avultadas. Por exemplo, os OTD têm referido que, apesar de lhes ser possível identificar os seus clientes, não têm forma de identificar a origem dos fundos. Se é verdade que esta fragilidade pode ser de pouca relevância em relação à maior parte das transferências, também é verdade que ela se torna uma vulnerabilidade material quando a tendência é de processar transferências de valor elevado.

⁴⁹ Fonte: Dados fornecidos pelo BCTL.

⁵⁰ Os valores globais das transferências incluem alguns clientes não categorizáveis.

68. Desde a implementação do sistema dos RTS, nenhum relatório de transações suspeitas foi apresentado pelo setor dos OTD. Esta falha em reportar origina vulnerabilidades materiais, tendo em conta a importância relativa das operações dos OTD em Timor-Leste. Só muito recentemente este setor foi alvo de licenciamento e supervisão por parte do BCTL, cujo principal foco, até ao momento, tem sido o de assegurar que os OTD cumprem com o disposto na Instrução Pública n.º 01/2013, que regula o seu licenciamento e supervisão. O reforço da monitorização, incluindo inspeções diretas (ou *on-site*) específicas, visando a conformidade com as normas do combate ao BC/FT, é sem dúvida um passo importante.

69. O BCTL tem em vigor procedimentos de investigação de casos em que há suspeitas de atividades de transferência de dinheiro não licenciadas. Até ao momento, o BCTL identificou apenas dois casos em que foram recusadas licenças às empresas, tendo estas continuado em atividade. Em ambos os casos, foram aplicadas sanções administrativas. Ainda assim, tendo em conta a dimensão e a diversidade da comunidade expatriada, continua a verificar-se uma potencial vulnerabilidade perante a qual as autoridades se devem manter alerta.

Casas de câmbio

70. Em Timor-Leste, para além dos serviços prestados pelos bancos, há duas casas de câmbio. Em ambas, os serviços são prestados por entidades que possuem licenças de OTD e que são reguladas nessa qualidade. Não há nenhum indício de que a prestação de serviços de câmbio altere o perfil das vulnerabilidades.

Outras instituições financeiras

71. Timor-Leste possui duas “outras instituições receptoras de depósitos” (OIRD), que operam segundo os princípios do microfinanciamento. As OIRD recebem financiamento, maioritariamente estrangeiro, de prestadores especializados em microfinanças, complementado pelo financiamento de alguns bancos e depósitos locais. Cada uma destas instituições tem depósitos de mais de US\$500.000, o que as integra nos requisitos de licenciamento das OIRD. A sua atividade central é a concessão de empréstimos a microempresas (a maior parte delas gerida por mulheres). O tipo predominante de negócio financiado pelas OIRD é a abertura de quiosques (i.e., pequenos pontos de venda a retalho). A concessão de empréstimos não é garantida, mas baseia-se normalmente numa lógica de grupo (ou seja, é garantida reciprocamente pelos membros de um grupo de mutuários, que geram entre si pressão para repagar os empréstimos).

72. As mais de 140 cooperativas financeiras existentes são financiadas, sobretudo, pelas subscrições dos respetivos membros, criando um fundo de financiamento ao qual estes podem aceder para contrair empréstimos. Individualmente, cada uma destas cooperativas financeiras é pequena (a maior tem um total de ativos na ordem dos US\$300.000) e, em conjunto, continuam a representar uma pequena parcela do sistema financeiro. As cooperativas financeiras também concedem empréstimos sem garantia, confiando na pressão de grupo gerada pelos seus vários membros (quando necessário) para garantir os reembolsos.

73. Nem as OIRD, nem as cooperativas financeiras são consideradas geradoras de vulnerabilidades materiais em termos de BC/FT.

Vulnerabilidades do setor não financeiro

74. As normas do GAFI requerem que certas categorias de atividades e profissões não financeiras designadas sejam incorporadas num regime nacional de combate ao BC/FT, quando desenvolvam um determinado tipo de atividades. As atividades e profissões não financeiras designadas incluem advogados, notários, contabilistas, agentes imobiliários, fundos fiduciários e prestadores de serviços a empresas, casinos e revendedores de pedras e metais preciosos. Destes, apenas os advogados e os notários desenvolvem uma atividade relevante em Timor-Leste⁵¹, embora existam também alguns negócios de jogo licenciados que, atualmente, não chegam a ser equiparados às operações dos casinos.

Advogados

75. Os advogados não estão expressamente sujeitos à legislação no âmbito do combate ao BC⁵², visto acreditar-se que esta entraria em conflito com o dever de sigilo da profissão. A Lei do Combate ao BC/FT prevê que o Governo determine as profissões que devem ficar abrangidas pela Lei, mas nenhuma medida foi tomada em relação aos advogados. Apesar de a maioria das profissões jurídicas em Timor-Leste não desenvolver as atividades relevantes mencionadas nas normas do GAFI⁵³, algumas delas, na realidade, prestam os serviços aí previstos, na medida em que estão envolvidas na criação de empresas em representação de clientes e, em alguns casos, na ocupação de cargos de administração nestas empresas. O facto de a legislação de combate ao BC ser omissa no que se refere ao desenvolvimento das referidas atividades pelos profissionais do setor jurídico significa que os advogados não estão obrigados a efetuar auditorias prévias aos seus clientes ou a reportar atividades suspeitas relativamente à constituição de empresas em nome dos seus clientes. Esta é uma vulnerabilidade material, em particular à luz das questões relativas ao registo de sociedades abordadas mais adiante nesta avaliação.

Vulnerabilidades administrativas

Documentos de identificação

76. Um dos elementos-chave dos procedimentos de auditoria prévia realizados pelas instituições financeiras é a verificação da identidade dos clientes através de documentos de identificação provenientes de fontes credíveis e independentes. Na maioria dos casos, este procedimento pressupõe o acesso a meios de identificação emitidos pela administração pública. Contudo, em Timor-Leste, as instituições financeiras afirmam que não podem confiar nesta documentação, pois são poucas as pessoas que já possuem o novo bilhete de identidade nacional e os atuais cartões de eleitor apresentam lacunas significativas – por

⁵¹ Os serviços de contabilidade são, na sua maioria, subcontratados a empresas com sede na Austrália.

⁵² Em princípio, os advogados estariam abrangidos pela alínea b) do n.º 2 do Artigo 3.º, caso se inserissem na definição de “quaisquer pessoas cuja atividade consista na prestação de serviços financeiros ou que intervenham ou assistam em operações financeiras ou imobiliárias, em representação do cliente, sem prejuízo do sigilo profissional”. No entanto, os “serviços financeiros” não estão definidos e não abrangeriam a totalidade do escopo das atividades previstas pelas normas do GAFI. Nos termos do Decreto-Lei n.º 1/2013, os advogados estão obrigados a recusar prestar serviços jurídicos sempre que suspeitem que a intenção do cliente é a de cometer um ato ilícito.

⁵³ Estas incluem: compra e venda de imóveis; gestão de fundos de clientes; criação, operação ou administração de pessoas coletivas e outras entidades sem personalidade jurídica; e compra e venda de empresas.

exemplo, inscrição de nomes que não são normalmente utilizados pelo titular, confusão na redação e sequência dos nomes e duplicação de números. Há registo de casos em que as referidas falhas facilitaram a fraude por usurpação de identidade.

Tabela 7: Cartões de Eleitor emitidos⁵⁴

Distrito	2012	2013	2014	2015
Aileu	25.656	26.149	27.006	27.600
Ainaro	33.853	34.143	36.418	38.313
Baucau	75.475	76.842	79.528	81.765
Bobonaro	56.846	57.871	59.664	60.306
Cova Lima	35.547	36.779	38.144	39.673
Díli	131.724	137.063	143.789	150.015
Ermera	65.417	66.622	68.762	70.687
Lautém	38.178	39.130	40.337	42.338
Liquiçá	40.115	40.783	42.004	42.725
Manatuto	26.686	27.335	28.289	29.147
Manufahi	30.618	31.466	32.656	33.361
Oecússi	40.078	40.786	42.019	42.536
Viqueque	46.641	47.187	49.083	49.417
Total	646.834	662.156	687.699	707.883

Tabela 8: Bilhetes de Identidade emitidos (por idade e género)⁵⁵

2014										
12 – 16 Anos		17 – 39 Anos		40 – 59 Anos		60 > Anos		Consolidado		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
33	28	762	986	204	408	31	63	1.030	1.485	2.515
2015										
12 – 16 Anos		17 – 39 Anos		40 – 59 Anos		60 > Anos		Consolidado		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
1.111	958	14.449	21.265	4.557	6.270	1.491	1.719	21.608	30.212	51.820

77. Muito embora o número de cartões de eleitor emitidos exceda largamente o número de bilhetes de identidade, o STAE afirma que continuam a existir eleitores elegíveis ainda por registar, e que todos os anos se verifica um aumento de cerca de 1% no total de cartões de eleitor emitidos. Contudo, com base na distribuição da população (por idades) registada pelos Censos de 2011⁵⁶, apenas 575.878 pessoas tinham idade para votar (17 anos ou mais) em Timor-Leste, por oposição a um total de 707.883 cartões de eleitor em 2015. Mesmo com a quantidade de crianças que, ao longo dos últimos quatro anos, atingiu a maioridade (aumentando o número total de potenciais eleitores para aproximadamente 672.000), o número de cartões de eleitor em circulação parece ser muito superior ao número de cidadãos maiores de idade.

⁵⁴ Fonte: STAE – Ministério da Administração Estatal.

⁵⁵ Fonte: DNRN – Ministério da Justiça.

⁵⁶ <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/06/Publication-2-English-Web.pdf>. Os Censos de 2011 registaram um total de 1.066.409 habitantes. Os valores para os Censos de 2015 antecipam um aumento de 9,4%, ou seja, 1.167.242 habitantes.

78. O programa de emissão do novo bilhete de identidade está a registar progressos, mas levará algum tempo para ficar concluído. Até 2015, apenas cerca de 7% da população acima dos 12 anos de idade eram portadores de bilhete de identidade.

79. Estes problemas generalizados resultam na necessidade de as instituições financeiras recorrerem a documentos não oficiais para conseguirem efetuar até a mais básica função de registo dos dados corretos de um cliente. Estas formas de documentação são, elas próprias, muito limitadas e pouco fiáveis, dificultando alcançar um nível satisfatório nas auditorias prévias efetuadas pelas instituições financeiras. Esta situação pode, igualmente, impor um obstáculo ao aumento da inclusão financeira. A conclusão desta fase de emissão de novos bilhetes de identidade ajudará a mitigar o problema, na medida em que o processo de produção e emissão destes cartões é mais robusto do que o processo de produção e emissão dos cartões de eleitor, contando com medidas de segurança mais fortes.

Controlos aduaneiros e fronteiriços

80. A Autoridade Aduaneira tem um papel central no controlo e na aplicação das normas que regulam a importação e a exportação de numerário que pode estar associado a atividades criminosas, em geral, e ao branqueamento de capitais, em particular. As partes interessadas têm salientado algumas das questões nucleares que apresentam um risco para a integridade deste quadro legal.

- Controlo das fronteiras – É amplamente reconhecido que os funcionários aduaneiros têm capacidades limitadas no que se refere ao policiamento das fronteiras, não só pelo facto de a linha costeira e a fronteira terrestre com a Indonésia serem extensas e difíceis de policiar, mas também pelo facto da Autoridade Aduaneira ter capacidade limitada para colocar elementos nos principais postos fronteiriços. Durante a noite, quando a fronteira deveria estar encerrada, não há praticamente vigilância e, na prática, as pessoas continuam a poder atravessá-la.
- Monitorização de movimentos de numerário – Conforme vimos anteriormente, sempre que os viajantes importem ou exportem montantes equivalentes a, no mínimo, US\$5.000 em numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, ficam obrigados a declará-los à Autoridade Aduaneira. Contudo, até à data, nunca foi apresentada uma declaração deste tipo para posterior reporte à UIF, e muito poucas apreensões de numerário não declarado foram efetuadas. Parece evidente, portanto, que o sistema não está a atingir os seus objetivos de identificação da circulação de proventos de origem criminosa, apresentando assim uma vulnerabilidade significativa. É prática comum os funcionários aduaneiros nos aeroportos e nas fronteiras terrestres analisarem, através de raios-X, a bagagem dos passageiros, como parte do processo de controlo, que é também destinado a identificar numerário não declarado. Todavia, os funcionários aduaneiros não estão envolvidos em qualquer processo de controlo dos viajantes que saem do país: nos aeroportos, a função fica à inteira responsabilidade das empresas prestadoras de serviços de segurança e, nas fronteiras terrestres, os viajantes que saem do país não são sujeitos a qualquer fiscalização. Para além disto, algumas partes interessadas têm sugerido que os controlos nas salas de espera VIP (utilizadas por muitos viajantes) são extremamente limitados, quer para passageiros de entrada, quer para passageiros de saída.

Contratos do setor público

81. As partes interessadas identificaram duas grandes questões que tornam a adjudicação de contratos do setor público vulnerável a infrações subjacentes e ao branqueamento de capitais. A primeira passa por uma falta de transparência no processo que conduz, com frequência, à nomeação direta de prestadores de serviços, sem passar pelos processos de apresentação de propostas e de auditoria prévia. Esta circunstância está, com frequência, ligada a pagamentos corruptos a funcionários para facilitar o processo, ou ao envolvimento direto de funcionários ou PPE no contrato. Têm sido manifestadas algumas preocupações com o facto de a identidade de quem está por trás de alguns dos prestadores de serviços não ser devidamente conhecida, sobretudo no que respeita a empresas estrangeiras, e de os seus acordos financeiros serem pouco transparentes. Esta situação expõe, sem dúvida, os projetos do setor público timorense à possibilidade de serem alvo de abusos para branquear proventos resultantes de atividade criminosa estrangeira.

Estudo de Caso J: Proposta fraudulenta em concurso público

Um cidadão indonésio concertou-se com alguns cidadãos timorenses para criar 5 empresas, cada uma com o seu administrador, com o intuito de participar num processo de concurso público para a construção de instalações sanitárias na universidade nacional. O cidadão indonésio subornou um funcionário de nível médio e um funcionário do departamento financeiro do Ministério da Educação para assegurar que a sua proposta era a selecionada. O cidadão em causa fugiu para a Indonésia, mas, na sua ausência, foi sentenciado a uma pena de prisão de 6 anos e ao pagamento de uma multa no valor de US\$60.000. A PGR está atualmente a diligenciar pela extradição deste cidadão.

Fonte: CAC

82. A segunda grande questão geradora de preocupações (tal como mencionámos anteriormente em relação aos crimes fiscais) passa pelo facto de ser permitido ao governo efetuar pagamentos para contas bancárias pessoais e não para contas bancárias de empresas, no âmbito de contratos públicos. Esta circunstância não só facilita potenciais crimes fiscais, como fornece uma oportunidade para ocultar fundos derivados de outras atividades criminosas, incluindo da corrupção.

Registo de empresas

83. O registo abrangente de pessoas coletivas e a capacidade de, entre outras, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei identificarem os verdadeiros beneficiários efetivos dessas entidades constituem ferramentas essenciais no combate ao branqueamento de capitais. A capacidade de os indivíduos funcionarem anonimamente sob o escudo de uma estrutura empresarial fornece um incentivo à sua utilização abusiva para fins criminosos.

84. O atual sistema de registo de empresas em Timor-Leste é relativamente complexo, mas está em fase de transição. Um novo “balcão único”⁵⁷, o SERVE, foi criado com a responsabilidade de registo de todas as empresas constituídas no país, incluindo empresários em nome individual e sociedades unipessoais. Anteriormente, as empresas tinham de registar a sua firma comercial junto do Ministério da Justiça; obter uma licença

⁵⁷ O objetivo é que o SERVE funcione como serviço central de todos os registos e licenciamentos de empresas, bem como de emissão de números de identificação fiscal.

comercial junto do Ministério do Comércio e Indústria; e requerer um número de identificação fiscal junto do Ministério das Finanças. Quando o SERVE iniciou a sua atividade, em junho de 2013 (ao abrigo da Lei n.º 35/2012, de 18 de julho), a instrução era a de que todas as empresas existentes se deveriam registar junto do serviço no prazo de um ano. Contudo, este requisito não chegou a ser implementado porque, atualmente, o SERVE não tem capacidade para fazer face a tal tarefa. Como consequência, o serviço está, de momento, a assegurar apenas a criação e a constituição de novas empresas, enquanto as empresas anteriormente estabelecidas estão ainda a submeter pedidos de alterações à sua situação junto do Ministério da Justiça. Para além disto, ao nível distrital, o Ministério do Comércio e Indústria continua a assegurar o registo das novas empresas, em vez de as encaminhar para o SERVE. Esta situação tem resultado num número considerável de empresas com licenças comerciais que não estão atualmente registadas no SERVE.

Neste contexto, não há consistência na informação sobre as empresas atualmente a funcionar dentro da jurisdição.

Tabela 9: Empresas registadas junto do SERVE⁵⁸

	2013	2014	2015 (até junho)	Total
Empresários em nome individual	275	1.607	1.311	3.193
Sociedades Unipessoais	1.864	2.103	498	4.465
Sociedades de responsabilidade limitada	692	771	224	1.687
Sociedades Anónimas	8	15	3	26
Agências/sucursais internacionais	8	22	8	38
Sociedades detidas pelo Estado	0	0	1	1
Total por ano	2.846	4.518	2.045	9.410

85. As partes interessadas têm salientado a falta de coordenação que existe entre o SERVE, o Ministério do Comércio e Indústria e o Ministério das Finanças, de tal modo que não há um processo efetivo que permita garantir que todas as empresas foram devidamente constituídas, que obtiveram todas as licenças comerciais necessárias e que estão devidamente registadas para efeitos fiscais. As partes interessadas reportaram ainda que, em alguns casos, as empresas, sobretudo as que são detidas por entidades estrangeiras, registam-se junto do SERVE, mas depois não obtêm as autorizações exigidas. Por este motivo, é frequente desconhecer-se em que atividades as empresas estão envolvidas, em Timor-Leste ou em qualquer outro lado.

86. O registo comercial contém os nomes dos sócios

⁵⁸ Fonte: SERVE.

Estudo de Caso K: Utilização indevida de empresas como veículo para fins ilícitos

Ao longo de um período de seis meses, entre 2014 e 2015, o SERVE foi alvo de inquéritos oficiais relativos a três empresas registadas, suspeitas de estarem envolvidas em atividades criminosas. Acreditava-se que uma era controlada por acionistas do Sri Lanka, suspeitos de envolvimento em tráfico de pessoas; outra era controlada por elementos ligados à pesca ilegal; e a terceira estava a ser investigada por suspeitas de envolvimento em atividades de microcrédito não-licenciado.

e dos administradores, e não há qualquer obrigação por parte da empresa de divulgar o seu beneficiário efetivo no momento em que é constituída, nem de manter esta informação disponível às autoridades responsáveis pela aplicação da lei em caso de investigação. Esta circunstância representa uma vulnerabilidade generalizada em termos de potencial de abusos por parte das empresas timorenses, no que diz respeito ao branqueamento de proventos de origem criminoso. As partes interessadas mencionaram especificamente que é prática comum os sócios locais e os administradores locais servirem como “fachada” para os beneficiários efetivos estrangeiros (em particular, cidadãos indonésios), com o intuito de acederem a projetos do Governo inicialmente previstos apenas para empresas nacionais. Alguns aspetos da lei sobre sociedades comerciais que requerem a nomeação de um administrador residente também alimentam esta prática. Nestes casos, as autoridades não sabem quem verdadeiramente detém as empresas e qual é a fonte dos seus fundos. Mesmo se excluirmos os casos que envolvem administradores de “fachada”, o número de empresas com sócios estrangeiros registadas junto do SERVE é relativamente elevado e apresenta uma tendência para aumentar, correspondendo a 495 das 4.518 empresas registadas em 2014, e 417 das 2.045 registadas até meados de 2015. Nos números de 2015, os países mais representados são Indonésia (155), China (109), Filipinas (47), Portugal (23), Austrália (18) e Singapura (11).

Capacidade para investigar casos de branqueamento de capitais

87. A capacidade de conduzir, em Timor-Leste, investigações no âmbito do branqueamento de capitais é limitada, em particular quando se trata de casos mais complicados. As partes interessadas indicaram que existe um défice generalizado de competências de investigação e que, em consequência disso, raramente as investigações neste campo são prosseguidas em conjunto com a investigação da infração subjacente, à exceção talvez dos grandes casos de corrupção. Para além disso, esta limitação aplica-se igualmente à investigação de infrações subjacentes mais complexas. Quando estas investigações surgem na PGR, é frequentemente necessário suspender outros procedimentos para que se possam concentrar recursos naquele caso complexo.

88. Estes desafios são agravados pelo facto de não haver uma demarcação clara sobre qual das quatro autoridades envolvidas na investigação das infrações subjacentes (PNTL, PCIC, CAC e a própria PGR) é responsável por investigar os casos conexos de branqueamento de capitais. A PCIC foi criada em 2015, com a incumbência de investigar todos os crimes graves e complexos, mas tais atribuições não são automaticamente extensíveis a todos os casos de branqueamento de capitais. À semelhança do que acontece em todos os outros casos, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei encaminham as suas investigações iniciais para a PGR, que depois decide qual a autoridade mais adequada, se existir, para prosseguir com a investigação. Neste contexto, há a possibilidade de ser a própria PGR a assumir o caso em questão.

89. A falta de recursos e de competências no seio da comunidade responsável pela aplicação da lei é também evidenciada pela prática comum de transferir algum do trabalho de investigação para a UIF. A carga adicional sobre a UIF, que apenas dispõe de dois elementos, ameaça desviá-la da sua função nuclear de análise dos RTS e RTN que recebe do setor financeiro.

90. A falta de competências de investigação relevantes, a sistemática falha em considerar devidamente as implicações do branqueamento de capitais decorrente de infrações subjacentes geradoras de proventos e a ausência de clareza sobre qual das

autoridades deve ter primazia na responsabilidade de investigar o potencial branqueamento de capitais – todos estes aspetos apresentam uma vulnerabilidade material em termos de submissão de casos bem fundamentados aos tribunais.

Zona Económica Especial de Oecússi

91. O Parlamento Nacional criou, através de legislação aprovada em 2014, a Zona Económica Especial de Oecússi. Os pormenores de como esta Zona Económica irá ser desenvolvida ainda estão a ser discutidos e, de momento, não é ainda conhecido quando ou como a mesma irá ser implementada. A legislação permite antecipar algumas características que podem potencialmente originar vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais que são independentes das que têm vindo a ser consideradas em relação a Timor-Leste em geral. Por exemplo, o Artigo 1.º da referida legislação determina que os objetivos incluem a criação de uma “praça financeira ética” e uma “zona franca”. Dependendo de como estes objetivos forem estruturados e do tipo de regulamentação introduzida, o potencial de abuso criminal pode ser uma realidade⁵⁹. Assim que surjam os detalhes específicos destas propostas, a ANR terá de ser revista, de modo a considerar em que medida a Zona Económica poderá afetar a avaliação geral.

Probabilidade das vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais

92. À semelhança das ameaças de branqueamento de capitais, nem todas as vulnerabilidades têm o mesmo impacto no risco para a jurisdição. Os fatores considerados quando se avalia a probabilidade de uma vulnerabilidade específica ser explorada incluem: a escala ou complexidade relativa da atividade; a facilidade com que os fundos podem entrar ou ser movimentados dentro de um determinado setor ou atividade; a medida na qual a questão é essencial para a implementação de um quadro robusto de combate ao BC/FT; e o nível de conformidade com os regulamentos (incluindo relatórios de transações suspeitas) e com princípios de boa governação. Algumas das vulnerabilidades podem decorrer de questões estruturais de fundo que não podem ser mitigadas diretamente (por exemplo, a utilização do dólar americano), mas que podem aumentar a importância relativa de outras vulnerabilidades identificadas. A consideração dos vários fatores sugere que o “mapa térmico” seguinte fornece uma avaliação razoável da materialidade relativa das vulnerabilidades centrais identificadas. A tabela que se segue deve ser observada conjuntamente com as relevantes seções analisadas anteriormente.

⁵⁹ Ver, por exemplo, o estudo do GAFI sobre zonas francas: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>.

		Probabilidade		
		Possível	Provável	Altamente provável
Extensão da vulnerabilidade	Elevada		Setor dos OTD Documentos de Identificação Controlo de fronteiras	Economia de numerário Moeda oficial US\$ Setor bancário Corrupção Submissão de RTS
	Média		Contratos do setor público Registo de empresas Profissão jurídica	Competências de investigação
	Reduzida	Setor das OIRD Cooperativas		

Financiamento do terrorismo

93. Não existem atualmente quaisquer dados ou informações disponíveis em Timor-Leste sobre a possível ameaça relacionada com o financiamento do terrorismo. Em princípio, muitas das vulnerabilidades identificadas no âmbito do branqueamento de capitais são igualmente relevantes para a ameaça do financiamento do terrorismo, incluindo especificamente:

- Desafios em efetuar uma adequada auditoria prévia a clientes dentro do setor financeiro, devido à documentação de identificação incompleta ou pouco fiável;
- Fragilidades no sistema de reporte de transações suspeitas, especialmente entre OTD, que desempenham um papel importante na transferência de fundos para fora do país;
- O domínio da economia de numerário e da prática comum de transportar avultadas quantias em numerário entre fronteiras; e
- As fragilidades nos controlos fronteiriços, sobretudo nas porosas fronteiras terrestres com a Indonésia.

Apesar de estas vulnerabilidades relativas à possível circulação de fundos associados ao financiamento do terrorismo serem significativas, não existem hoje quaisquer provas que sugiram uma ameaça material à sua exploração.

94. Não há qualquer atividade terrorista nacional⁶⁰ que possa recorrer a financiamento proveniente de fontes locais ou estrangeiras e não foi recolhida qualquer prova (pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou por outras fontes de informação) de que estão a ser angariados fundos em Timor-Leste para financiar atividades terroristas na região ou noutros locais.

95. A grande maioria da população de Timor-Leste é católica e, por isso, a probabilidade de as pessoas, deliberadamente, transferirem fundos para apoiar atividades extremistas islâmicas – a maior ameaça terrorista atual na região – é reduzida. Todavia, Timor-Leste recebe um número cada vez maior de trabalhadores estrangeiros e existe a possibilidade de alguns dos fundos enviados por estes para os respetivos países de origem serem destinados (intencionalmente ou não) a financiar terroristas ou movimentos separatistas proscritos. Hoje em dia, não existe qualquer prova de que esta situação se esteja a verificar.

96. Sabe-se que os procedimentos em Timor-Leste apresentam atualmente lacunas no que respeita ao cumprimento das obrigações decorrentes da Resolução n.º 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) e das Resoluções subsequentes⁶¹. No entanto, o BCTL circula regularmente listas por todas as instituições financeiras e invoca os seus poderes, ao abrigo do Artigo 36.º da Lei de Combate ao BC/FT, para exigir que estas congelem quaisquer ativos relevantes que possam identificar, reportando depois todos estes casos ao BCTL. Até à data, não foram submetidos quaisquer relatórios pelas instituições financeiras. Para além disso, Timor-Leste não recebeu nenhum pedido de outro país para

⁶⁰ Tem-se registado alguma violência política nos últimos anos, mas esta não se qualifica como atividade terrorista.

⁶¹ Estas Resoluções requerem a implementação imediata de sanções financeiras específicas contra pessoas e entidades designadas pela RCSNU como estando ligadas à Al-Qaeda e aos Talibã.

congelar ativos de pessoas ou entidades que tenham sido designadas nos termos da RCSNU n.º 1373⁶². Daqui resulta a inexistência de provas com origem nestes mecanismos que permitam estabelecer a probabilidade de incidência de fundos terroristas existentes no sistema financeiro timorense ou transferidos através dele.

97. Timor-Leste tem um setor de Organizações Não Governamentais (ONG) considerável⁶³. Em princípio, todas as ONG estão obrigadas a registo junto do Ministério da Justiça como associação ou como fundação, para poderem existir como entidades dotadas de personalidade jurídica. Porém, a maioria nunca o fez por uma variedade de motivos, sobretudo relacionados com a impossibilidade de cumprir os requisitos mínimos a nível financeiro. Apenas 68 ONG estão atualmente registadas junto do referido Ministério. Um registo à parte, mais completo, mas sem caráter oficial, é mantido pela FONGTIL, a organização nacional de coordenação das ONG (ver tabela abaixo). Este registo demonstra que a maioria das ONG registadas em Timor-Leste está a funcionar sem a devida autorização. Adicionalmente, existe uma série de organizações comunitárias que não estão registadas nem junto do governo, nem junto da FONGTIL. As ONG podem ser estabelecidas para quaisquer fins caritativos “que estejam em consonância com a lei, que não ofendam os direitos de terceiros, nem contrariem a moral e a ordem públicas”. Na prática, muitas delas estão ligadas a áreas como a educação, agricultura, saúde pública, infraestruturas, proteção ambiental, advocacia, direitos humanos e capacitação.

Tabela 10: ONG registadas junto da FONGTIL⁶⁴

ONG Nacionais/Locais	
Permanentes	324
Candidatas	10
Total	334
ONG Internacionais	
Permanentes	52
Candidatas	4
Total	56

98. Embora não exista atualmente qualquer prova de que o setor das ONG tenha sido utilizado para angariar ou direcionar fundos para o financiamento do terrorismo, os procedimentos estabelecidos nas Normas do GAFI não foram ainda cumpridos, no sentido de responder à questão da vulnerabilidade potencial: o risco não foi ainda oficialmente avaliado pelas partes envolvidas; não houve nenhuma avaliação da adequação da legislação reguladora; não se verificou qualquer comunicação com o setor, visando alertar para o potencial risco de uso indevido neste domínio; e não foi tida em consideração a necessidade

⁶² Esta requer que Timor-Leste aplique sanções financeiras específicas em relação a pedidos de outros países, quando existam motivos razoáveis para acreditar que a pessoa ou entidade designada preenche os critérios para a designação estabelecida pela RCSNU n.º 1373.

⁶³ Equiparadas às Organizações Não-Governamentais (ONG) mencionadas na Recomendação 8 do GAFI.

⁶⁴ Fonte: FONGTIL.

de se implementar uma supervisão e monitorização baseada no risco daquelas ONG que podem potencialmente estar mais sensíveis à sua utilização tendo em visto o financiamento do terrorismo.⁶⁵ Consequentemente, embora o nível de riscos apresentado pelo setor das ONG possa ser considerado reduzido com base no panorama geral de Timor-Leste, terá de ser desenvolvido muito mais trabalho pelas partes interessadas para fundamentar esta visão.

⁶⁵ Todos estes aspetos são requisitos essenciais da Recomendação 8 do GAFI.

Anexo 1: Lista das partes interessadas presentes em reuniões para discussão de contributos para a ANR

1. Departamentos do Governo
 - Ministério das Finanças
 - Ministério da Justiça
 - Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente
 - Comissão da Função Pública
 - Inspeção-Geral de Jogos, Ministério do Turismo
2. Autoridades responsáveis pela aplicação da lei
 - Procuradoria-Geral da República
 - Comissão Anti-Corrupção
 - Polícia Nacional
 - Polícia Científica de Investigação Criminal
 - Autoridade Aduaneira
3. Entidades Reguladoras
 - Banco Central de Timor-Leste
 - Unidade de Informação Financeira
4. Registo de Empresas
 - Serviço de Registo e Verificação Empresarial (SERVE)
5. Setor Privado
 - Representantes dos Bancos
 - Representantes dos Prestadores de Serviços de Transferência de Fundos
 - Representantes da Profissão Jurídica
 - Câmara de Comércio e Indústria
6. Academia
 - Universidade Nacional Timor Lorosa'e
7. Organizações Não Governamentais
 - FONGTIL (organização nacional de coordenação de ONG)

Anexo 2: Principais alterações às normas (as Recomendações do GAFI)

Excerto do comunicado de imprensa do GAFI de 16 de fevereiro de 2012

- **Abordagem baseada no risco:** os países precisam de compreender inequivocamente os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que os afetam, e adaptar o seu sistema de combate ao BC/FT à natureza desses riscos – ao aplicar medidas melhoradas onde os riscos forem maiores, com a opção de medidas simplificadas onde os riscos forem mais reduzidos. O GAFI estabeleceu a abordagem baseada no risco, que permitirá aos países e aos intermediários financeiros direcionarem os seus recursos de forma mais eficiente. Uma abordagem baseada no risco bem implementada significa que o sistema de combate ao BC/FT será mais eficaz, e ajudará os países na implementação de medidas para encorajar a inclusão financeira, tal como apela o G20.
- **Transparência:** a falta de transparência a respeito dos beneficiários e controlo efetivos de pessoas coletivas ou entidades sem personalidade jurídica, ou sobre as partes envolvidas numa transferência bancária, torna estes instrumentos vulneráveis a uso indevido por criminosos e terroristas. O GAFI reforçou os requisitos de transparência nestes domínios, passando a exigir a disponibilização de informação fiável sobre beneficiários e controlos efetivos de pessoas coletivas, *trusts* e outras entidades com ou sem personalidade jurídica e impondo também requisitos mais rigorosos sobre a informação que deve acompanhar as transferências bancárias. As medidas para aumentar a transparência, implementadas a nível global, dificultarão a ocultação de atividades de criminosos e terroristas.
- **Cooperação Internacional:** com a crescente globalização das ameaças de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, o GAFI ampliou também o âmbito e a aplicação da cooperação internacional entre as autoridades competentes. As Recomendações revistas traduzir-se-ão em trocas de informações mais eficientes para efeitos de investigação, supervisão e ação penal, ajudando também os países a localizar, congelar e confiscar ativos ilícitos.
- **Normas Operacionais:** as Recomendações do GAFI relativas à aplicação da lei e às Unidades de Informação Financeira têm vindo a ser consideravelmente alargadas. As revisões permitiram esclarecer o papel e as funções das agências operacionais responsáveis pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, estabelecendo o espectro de técnicas e competências de investigação que lhes devem ser disponibilizadas para, por exemplo, obter e analisar informação financeira sobre as contas e transações suspeitas de constituírem crime.
- **Novas Ameaças & Novas Prioridades:** o GAFI está a defrontar ameaças novas e mais graves e está a procurar dar resposta às prioridades estabelecidas pela comunidade internacional, através do G20, por exemplo. Os principais pontos são:
 - **Financiamento da Proliferação** – A proliferação de armas de destruição maciça é uma grande preocupação em termos de segurança, e desenvolver medidas do foro financeiro pode ser uma forma eficaz de combater a ameaça. O GAFI adotou uma nova Recomendação que visa assegurar a implementação consistente e efetiva de sanções financeiras específicas quando as mesmas sejam determinadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.
 - **Corrupção & Pessoas Politicamente Expostas** – As Recomendações do GAFI reforçam os requisitos de identificação de Pessoas Politicamente Expostas (PPE) impostos às instituições financeiras. As PPE podem representar um risco mais elevado de corrupção, em virtude dos cargos que ocupam. O atual requisito que visa a aplicação de uma auditoria prévia melhorada às PPE tem vindo a ser aplicado para além das PPE estrangeiras, com novos requisitos baseados no risco aplicados a

PPE nacionais, a PPE de organizações internacionais e aos familiares e associados mais próximos de PPE – refletindo os métodos utilizados por agentes corruptos e cleptocratas para branquear os proventos da corrupção.

– Crimes Fiscais – A lista de infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais foi alargada, visando incluir crimes fiscais graves. Deste modo, os proventos derivados de crimes fiscais serão trazidos para o âmbito dos poderes e das autoridades habituadas a investigar casos de branqueamento de capitais. O crime de contrabando foi também clarificado, no sentido de incluir as infrações do foro aduaneiro e as infrações aos direitos aduaneiros e impostos especiais sobre o consumo. Assim, contribuir-se-á para uma melhor coordenação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei, autoridades fiscais e autoridades aduaneiras, bem como para a extinção de potenciais obstáculos à cooperação internacional no domínio dos crimes fiscais.

- Financiamento do Terrorismo: o financiamento do terrorismo continua a ser uma séria preocupação para a comunidade internacional e um dos principais focos das Normas do GAFI. As Nove Recomendações Especiais sobre o financiamento do terrorismo do GAFI foram integralmente incorporadas nas Quarenta Recomendações, refletindo quer o facto de o financiamento do terrorismo ser uma preocupação de longa data, quer as ligações de proximidade entre as medidas de combate ao branqueamento de capitais e as medidas de combate ao financiamento do terrorismo.
- Esclarecer obrigações: o GAFI atualizou as suas Recomendações, de modo a refletir as práticas do setor financeiro (por exemplo, estabelecer requisitos mais claros para os grupos financeiros) e a aplicar a experiência adquirida através da implementação das Recomendações do GAFI pelos países (por exemplo, ao clarificar os requisitos de auditoria prévia do cliente, cuja implementação tem levantado dificuldades práticas aos países).

Anexo 3: Lista de acrónimos e siglas

ANR	-	Avaliação Nacional de Riscos
APG	-	Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais
BC/FT	-	Branqueamento de Capitais/Financiamento do Terrorismo
BCTL	-	Banco Central de Timor-Leste
BAD	-	Banco Asiático de Desenvolvimento
CAC	-	Comissão Anti-Corrupção
CNCBC	-	Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo
DNRN	-	Direção Nacional dos Registos e do Notariado
GAFI	-	Grupo de Ação Financeira Internacional
MAE	-	Ministério da Administração Estatal
OIRD	-	Outras Instituições Recetoras de Depósitos
ONG	-	Organização Não Governamental
OTD	-	Operadores de Transferência de Dinheiro
PCIC	-	Polícia Científica de Investigação Criminal
PPE	-	Pessoa Politicamente Exposta
PGR	-	Procuradoria-Geral da República
PNTL	-	Polícia Nacional de Timor-Leste
RCSNU	-	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
RTN	-	Relatório de Transações em Numerário
RTS	-	Relatório de Transações Suspeitas
SERVE	-	Serviço de Registo e Verificação Empresarial
STAE	-	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
UIF	-	Unidade de Informação Financeira

Timor-Leste

Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

The coat of arms of Timor-Leste is centered in the background. It features a shield with a white star at the top, a red book in the middle, and a grey rifle at the bottom. The shield is flanked by two golden wings. The shield is set against a red background. The entire emblem is enclosed in a circular border with the text 'REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE' and 'RDTL' at the bottom.

Plano Estratégico Nacional de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (2016 - 2020)

CNCBC

Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao
Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo



CNCBC

Comissão Nacional para a Implementação das Medidas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo

Enquanto copresidente da Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (CNCBC), estrutura criada pela Resolução do Governo n.º 10/2014, de 9 de abril, alterada pela Resolução do Governo n.º 18/2016, de 29 de junho, e que tem como missão coordenar a implementação das recomendações e melhores práticas, emanadas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), grupo de natureza intergovernamental que é responsável por definir, a nível global, os padrões internacionais em matéria de prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo e à proliferação de armas de destruição massiva, e pelo Grupo Ásia/Pacífico sobre o Branqueamento de Capitais (GAP), do qual Timor-Leste é membro desde julho de 2008, é com especial sentido de dever que partilhamos o documento público final do primeiro exercício de Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo, bem como o Plano Estratégico Nacional de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (2016-2020)¹, que apresenta 10 objetivos estratégicos, com as respetivas ações, calendarização, bem como as entidades responsáveis pela sua implementação, possibilitando a todos os interessados uma análise entre aquilo que foi constatado no âmbito do exercício conjunto de avaliação e as medidas que o Governo se compromete executar no âmbito do seu Plano Estratégico plurianual.

O sistema legal de Timor-Leste, cumprindo o preceituado nas Convenções de Viena e de Palermo, criminaliza, desde 2009, no âmbito do Código Penal, quer o branqueamento de capitais, quer o financiamento do terrorismo, e conta, desde 2011, com um regime jurídico autónomo de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, complementado por um regime especial no âmbito do processo penal para casos de terrorismo, criminalidade organizada ou altamente violenta, sendo que em cumprimento do estatuído no artigo 4.º na Lei n.º

¹ Ambos os documentos foram aprovados na reunião do Conselho de Ministros de 14 de junho de 2016.

17/2011, de 28 de dezembro, alterada pela Lei n.º 5/2013/III, de 14 de agosto e no seguimento das recomendações do último *Mutual Evaluation Report* conduzido pelo GAP, adotado em sessão plenária de julho de 2012, foi criada a Unidade de Informação Financeira (UIF), pelo Decreto-Lei n.º 16/2014, de 18 de junho, enquanto organismo administrativo independente instalado junto do Banco Central de Timor-Leste (BCTL), tendo a sua primeira Diretora-Executiva sido nomeada em setembro desse mesmo ano.

O desenvolvimento económico de Timor-Leste, nem sempre acompanhado pelo fortalecimento institucional desejável, associado às condições naturais da sua fronteira terrestre, da vastidão da sua fronteira marítima, da dolarização do seu sistema de pagamentos e de este se fundar, ainda e essencialmente, na circulação em numerário, faz com que estejamos conscientes das dificuldades que enfrentamos num domínio, o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, onde o risco pode ser mitigado e gerido, mas onde é impossível construir sistemas invioláveis.

O Combate ao Branqueamento de Capitais e aos crimes conexos, entre os quais o narcotráfico, a corrupção e o terrorismo, como fenómeno global, é um dever que nos impõe o respeito pelas gerações passadas, que deram a sua vida por este país, mas também é uma obrigação imposta pela proteção dos interesses das gerações vindouras, sendo por isso um objetivo assumido pelo Governo da República Democrática de Timor-Leste.

A realização regular de exercícios deste tipo, é fundamental para assegurar, quer a recolha da informação relevante e atualizada, identificando ameaças e vulnerabilidades, quer a sua partilha pelos principais atores, garantindo-se a existência de canais de comunicação e consulta constantes e funcionais.

Este primeiro exercício de identificação de riscos e vulnerabilidades, apresentando caminhos para os mitigar, decorreu entre maio e dezembro de 2015 e foi coordenado pela CNCBC, contando com a contribuição de um vasto leque de partes interessadas, nacionais e internacionais, do setor público e do setor privado, bem como de numerosas organizações da sociedade civil.

Mas todo este trabalho não teria sido possível sem o envolvimento do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) e da sua Iniciativa de Desenvolvimento do Setor Privado do Pacífico (PSDI), que assegurou todo o apoio técnico necessário, nomeadamente através da contratação de perito internacionalmente reconhecido o Sr. Richard Chalmers, bem como sem a cooperação de todos os membros da CNCBC e da colaboração do setor privado.

Por último, não queria deixar de publicamente expressar o meu reconhecimento à Excelentíssima Senhora Diretora da Unidade de Informação Financeira, bem como ao

Secretariado Permanente da CNCBC, pelo empenho, competência e profissionalismo que sempre demonstraram.

Só juntos e empenhados conseguiremos implementar e desenvolver um regime nacional sólido de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, mitigando atuais e futuros riscos, priorizando e alocando eficazmente os recursos existentes.

Díli, 7 de outubro de 2016

Ivo Jorge Valente

Copresidente da CNCBC

Timor-Leste

Avaliação Nacional de Riscos de Branqueamento de Capitais e Financiamento do Terrorismo

Índice

Introdução	Error! Bookmark not defined.
Principais considerações	Error! Bookmark not defined.
O caminho a seguir	Error! Bookmark not defined.
O contexto de Timor-Leste	Error! Bookmark not defined.
Economia	8
Legislação e aplicação da lei.....	8
Conformidade com as normas internacionais	Error! Bookmark not defined.
Ameaças de branqueamento de capitais	11
A atividade criminosa em geral	11
Corrupção.....	13
Evasão fiscal	15
Tráfico de droga.....	16
Fraude	17
Tráfico de pessoas e exploração sexual	18
Contrabando e evasão aos impostos especiais sobre o consumo	18
Exploração ilícita de jogo	19
Grupos de crime organizado e extorsão	19
Transportadores de valores	20
Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro	23
Impacto da ameaça de branqueamento de capitais	24
Vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais	25
Vulnerabilidades estruturais.....	25
Economia de numerário e exclusão financeira	25
A utilização do dólar americano	26
Corrupção.....	27
Vulnerabilidades do setor financeiro	27
Os bancos	28
Operadores de transferências de dinheiro	30
Casas de câmbio.....	31
Outras instituições financeiras	31
Vulnerabilidades do setor não financeiro	32
Advogados	32
Vulnerabilidades administrativas.....	32
Documentos de identificação	32
Controlos aduaneiros e fronteiriços	34
Contratos do setor público	35
Registo de empresas.....	35
Capacidade para investigar casos de branqueamento de capitais	37
Zona Económica Especial de Oecusse.....	38
Probabilidade das vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais	38
Financiamento do terrorismo	40
Anexo 1: Lista das partes interessadas presentes em reuniões de discussão de contributos para a ANR	43
Anexo 2: Principais alterações às normas (as Recomendações do GAFI)	44
Anexo 3: Lista de acrónimos e siglas	46

Introdução

1. Este documento constitui a primeira Avaliação Nacional de Riscos (ANR) em matéria de branqueamento de capitais¹ e financiamento do terrorismo elaborada por Timor-Leste, durante o período compreendido entre maio e dezembro de 2015². Foi adotada na reunião do Conselho de Ministros de 14 de junho de 2016, juntamente com o Plano Estratégico Nacional, que pretende implementar, de forma sequencial, diversas medidas que permitem atingir os Objetivos Estratégicos Nacionais até 2020. Versões ligeiramente editadas de ambos os documentos estão agora a ser publicadas, ilustrando que medidas estão a ser tomadas para solucionar as questões mais sensíveis e que são uma prioridade para o Governo de Timor-Leste. Estes documentos fornecem uma base de informação e trabalho fundamental para todos os interessados, nomeadamente no âmbito do acompanhamento da implementação do Plano Estratégico.

2. O branqueamento de capitais pode debilitar a integridade e a estabilidade do mercado e das instituições financeiras de Timor-Leste, pode ter um impacto negativo na economia e pode prejudicar a imagem do país a nível internacional. A possibilidade de terroristas e de organizações terroristas conseguirem angariar ou transferir fundos em Timor-Leste pode representar uma ameaça direta à segurança não apenas do país, mas dos países vizinhos.

2. A ANR visa fornecer a base para a identificação de como, através de um plano de ação nacional, o Governo e outras partes interessadas (em inglês, *relevant stakeholders*) em Timor-Leste devem responder às ameaças e às vulnerabilidades identificadas. Uma *ameaça* é uma pessoa, grupo de pessoas, objeto ou atividade com o potencial de lesar, por exemplo, o Estado, a sociedade, a economia, o sistema financeiro, etc. As *vulnerabilidades* consistem nos elementos que podem ser explorados por essas ameaças ou que podem apoiar e facilitar as suas atividades. A resposta a estes problemas terá, necessariamente, de envolver a adoção de uma abordagem baseada no risco para fazer face aos desafios apresentados, de modo a maximizar os limitados recursos do país.

3. A metodologia utilizada na elaboração da ANR,³ que foi coordenada pela Comissão Nacional para a Implementação das Medidas de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento de Terrorismo (CNCBC), envolveu a) contributos de um vasto leque de partes interessadas nacionais⁴, quer do setor público, quer do setor privado, com o intuito de reunir as suas visões sobre as ameaças que o país enfrenta em termos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo; b) a recolha de dados relevantes sobre, entre outros, os crimes que geram proventos que tenham sido cometidos dentro da jurisdição; c) uma apreciação da natureza económica, social e institucional do país; e d) reuniões da CNCBC para debater e validar os primeiros resultados da avaliação.

¹ O termo “branqueamento de capitais” é utilizado, de uma forma geral, para referir o processo pelo qual os proventos derivados de atividades criminosas são colocados e integrados no sistema financeiro e em toda a economia, a fim de ocultar a sua proveniência.

² A presente avaliação não toma em consideração qualquer desenvolvimento, incluindo dados estatísticos, ocorridos depois do final de 2015.

³ Timor-Leste está grato à Iniciativa de Desenvolvimento do Setor Privado do Pacífico (em inglês, *PSDI*) do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) pelo apoio técnico disponibilizado na elaboração da ANR. A PSDI é uma estrutura de apoio técnico a nível regional cofinanciada pelos Governos da Austrália e da Nova Zelândia e pelo BAD.

⁴ Consultar o Anexo 1 para aceder à lista das partes interessadas nas discussões.

4. Pretende-se que esta ANR seja regularmente atualizada, de forma a beneficiar de dados estatísticos e fontes de informação melhoradas, bem como da experiência geral adquirida no tratamento de questões relacionadas com branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo dentro do país. As futuras atualizações procurarão igualmente refletir os progressos no reforço das defesas de Timor-Leste nesta área. Conforme se observou na ANR, o volume de dados disponíveis passíveis de fornecer uma melhor perceção da potencial escala das ameaças identificadas é atualmente bastante limitado. Espera-se que futuras melhorias na recolha de dados possibilitem, a seu tempo, uma análise mais aprofundada.

Principais considerações

5. Em virtude de esta ser a primeira Avaliação Nacional de Riscos de Timor-Leste, o processo foi exploratório, sendo necessário continuar a trabalhar para fortalecer a base informativa sobre qual a avaliação se alicerça. No entanto, os pontos fundamentais que resultam da ANR podem ser resumidos da seguinte forma:

- Salvo algumas exceções, no setor público e no setor privado não existe um conhecimento profundo sobre as questões relacionadas com o branqueamento de capitais, em particular porque a legislação neste campo é relativamente recente (foi aprovada em 2011 e revista em 2013). Todavia, alguns dos bancos estrangeiros estão perfeitamente a par dos riscos e adotaram já procedimentos que vão muito para além do que é atualmente exigido pelos próprios requisitos locais.
- Não existem estimativas do valor global do produto das atividades ilícitas em Timor-Leste, e a informação atualmente disponível sobre os prováveis valores dos proventos derivados de cada tipo de crime é praticamente inexistente. De uma forma geral, os dados estatísticos têm uma abrangência bastante limitada. Contudo, a corrupção, endémica na administração pública, é universalmente considerada como a principal fonte de proventos de origem criminosa. A evasão fiscal também é generalizada, mas, para muitas pessoas, é entendida (incorretamente) como não configurando atividade criminosa. O tráfico de droga, a fraude e o tráfico de pessoas são também importantes focos de preocupação.
- A perceção geral, baseada na informação disponível, é de que o atual âmbito para o branqueamento de capitais em grande escala é limitado, em parte devido à dimensão reduzida do setor financeiro e à escassez estrutural de outros mecanismos atrativos que permitam branquear os proventos da atividade criminosa. Porém, não deixam de existir vulnerabilidades significativas, que podem ser fácil e amplamente exploradas por criminosos nacionais e estrangeiros.
- A economia fortemente baseada no numerário, a utilização do dólar americano como moeda com curso legal e os movimentos transfronteiriços de numerário que, na sua maioria, não são registados (apesar da obrigação de declaração nominal) criam um ambiente propício à mistura e ocultação de proventos de origem criminosa (nacionais e estrangeiros) com negócios legítimos e fundos pessoais.
- Os bancos e os operadores de transferências de dinheiro são os alvos mais previsíveis para as tentativas de branqueamento de capitais no seio da economia formal, mas é provável que qualquer uma dessas operações seja baseada em transações pouco sofisticadas, recorrendo a simples depósitos ou transferências.
- O atual enquadramento jurídico do combate ao BC/FT não cumpre integralmente as normas internacionais numa série de aspetos fundamentais, gerando, como resultado, vulnerabilidades relativas ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo que podem ser facilmente exploradas. Para além disso, o não cumprimento destas normas apresenta um risco para a reputação internacional de Timor-Leste, tendo em consideração a importância

prioritária que é dada a estas matérias nas mais altas esferas políticas a nível global.⁵

- Em resposta à atividade criminosa geradora de proventos, a aplicação da lei foca-se, sobretudo, no combate às infrações subjacentes,⁶ embora muito poucas investigações tenham vindo a ser efetuadas no âmbito do branqueamento de capitais. São raras as investigações paralelas à componente financeira das infrações subjacentes, salvo no que diz respeito a alguns casos de corrupção de grande proeminência.
- A resposta regulamentar que visa assegurar a implementação de medidas de prevenção robustas no setor financeiro está a ser desenvolvida, mas é ainda “trabalho em curso”. O nível de conformidade de algumas instituições com a obrigação de reportar transações suspeitas levanta algumas preocupações específicas.
- A informação e o conhecimento sobre questões de financiamento do terrorismo são bastante limitados em todos os setores e não têm sido considerados assuntos prioritários. Dito isto, não há qualquer evidência de que Timor-Leste esteja, atualmente, a servir como jurisdição de origem ou de passagem de fundos terroristas e o ambiente geral não parece ser conducente a essa atividade. No entanto, é necessário dar continuidade ao trabalho desenvolvido a fim de implementar algumas das salvaguardas basilares que ajudam a mitigar potenciais riscos.

O caminho a seguir

6. A ANR é um ponto de partida essencial para identificar onde o Governo, as autoridades reguladoras, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, o setor privado e outras partes interessadas devem aplicar os seus recursos, tendo em vista a redução dos riscos identificados. A partir desta constatação, o Governo adotou um plano estratégico nacional que defina as linhas de reação às conclusões obtidas. As principais prioridades deste plano de ação são:

- Promover uma campanha de sensibilização, no sentido de assegurar que todas as partes interessadas estão atentas às questões levantadas pela ANR e que os departamentos e organismos governamentais definem planos de ação vinculados ao plano estratégico do Governo.
- Rever o quadro legal, institucional e administrativo que suporta o regime de combate ao BC/FT, confrontando-o com as normas revistas do GAFI, e atuar com prontidão para o alinhar com as normas internacionais.
- Aplicar medidas que melhorem a recolha de dados e informações relevantes, de modo a ser possível desenvolver uma visão mais aproximada da verdadeira extensão dos proventos de origem criminosa e da potencial atividade de branqueamento de capitais na economia.

⁵ Note-se, por exemplo, a sucessão de declarações dos Líderes do G7.

⁶ Por “infração subjacente” entende-se a infração principal da qual resultam os proventos de origem criminosa.

- Dotar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, o poder judiciário, o BCTL e a UIF das competências necessárias para desempenharem as suas funções no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.
- Determinar que as autoridades e serviços relevantes assumam uma abordagem baseada no risco no tratamento de questões relacionadas com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, tendo em vista a maximização dos recursos disponíveis.
- Intensificar esforços na resposta à corrupção, que é simultaneamente uma das principais fontes de proventos de origem criminosa e uma vulnerabilidade significativa no combate ao branqueamento de capitais.
- Cooperar com o setor financeiro, por intermédio do BCTL, para reforçar as defesas do setor contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, assim como para desenvolver um regime mais eficaz na identificação e no reporte de transações suspeitas.
- Atuar no sentido de assegurar a transparência da informação sobre os beneficiários efetivos de empresas e de outras pessoas coletivas registadas em Timor-Leste.
- Implementar medidas, em linha com as normas internacionais, que assegurem o bom funcionamento das salvaguardas contra a utilização de Timor-Leste como país de origem ou de passagem para o financiamento do terrorismo.
- Nomear um coordenador que supervisione a implementação da estratégia nacional e assegure que as ações acordadas são integralmente implementadas e os prazos são cumpridos.
- Incumbir a CNCBC de coordenar a atualização da ANR nos próximos dois ou três anos, garantindo assim que os esforços na implementação do plano de ação possam ser avaliados e os riscos relativos ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo possam ser reavaliados.

O contexto de Timor-Leste

Economia

7. Timor-Leste restaurou a sua independência em maio de 2002, depois de um período sob a administração das Nações Unidas, que se seguiu ao voto pela independência em 1999 e ao fim da ocupação indonésia. Timor-Leste enfrentou alguns anos de instabilidade após a independência e, embora tenha revelado uma maior estabilidade nos últimos tempos, continua a ser um estado em transição.

8. Como resultado da sua história enquanto colónia portuguesa, Timor-Leste tem uma população predominantemente católica (96,9%)⁷, embora outras religiões minoritárias sejam toleradas e livremente praticadas. O país tem uma economia pequena e relativamente aberta, dependente sobretudo das exportações de petróleo e gás e da assistência financeira internacional. É classificado pelo Banco Mundial como um país de rendimento médio-baixo, com o Produto Interno Bruto de 2014 a situar-se na ordem dos 1,552 mil milhões de dólares americanos e uma população um pouco abaixo dos 1,2 milhões de habitantes⁸. As receitas provenientes do petróleo ajudaram a elevar a classificação geral dos rendimentos de Timor-Leste, mas a pobreza persiste em níveis elevados, principalmente nas áreas rurais, onde vive a maior parte da população⁹. Os impostos e os *royalties* sobre o petróleo representaram 57% da receita pública em 2014¹⁰. O desemprego entre a população mais jovem (60% da população tem menos de 25 anos) constitui um desafio crucial.

9. O principal parceiro comercial de Timor-Leste é a Indonésia (com a qual tem uma extensa fronteira terrestre), seguida pela Austrália, Singapura e China. Apesar de Timor-Leste ter um setor financeiro pequeno (concentrado sobretudo em Díli, a capital), a economia permanece substancialmente baseada no numerário. Esta particularidade inclui não apenas as transações nacionais do dia a dia, mas também vários aspetos do comércio com o exterior, particularmente com a Indonésia. A adoção, em 2000, do dólar americano como moeda oficial possibilitou a Timor-Leste ter uma moeda universalmente cambiável, tornando-a num “bem” altamente desejável.

Legislação¹¹ e aplicação da lei

10. O sistema jurídico em Timor-Leste é relativamente complexo. Após a restauração da independência, em 2002, a nova Constituição permitiu que algumas leis indonésias e alguns instrumentos das Nações Unidas continuassem a ser aplicados em concomitância com a legislação timorense, desde que não conflitassem com as leis timorenses subsequentes. Este facto resultou numa estrutura legal assente em três eixos fundamentais:

- a) A legislação indonésia aprovada durante a ocupação de Timor-Leste (de 1975 a outubro de 1999);
- b) Os instrumentos UNTAET introduzidos durante a administração da ONU (de outubro de 1999 a maio de 2002); e

⁷ Censos de 2011.

⁸ Banco Mundial: dados do país.

⁹ Banco Mundial: visão panorâmica do país.

¹⁰ BAD: *Asian Development Outlook 2015*, p. 263

(<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/154508/ado-2015.pdf>)

¹¹ O Parlamento está atualmente a considerar a promulgação de legislação adicional relevante (relacionada, por exemplo, com o tráfico de droga e de seres humanos).

c) A legislação timorense promulgada desde a independência (desde maio de 2002).

11. Timor-Leste criminalizou o branqueamento de capitais no Artigo 313.º do Código Penal, aprovado através do Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 abril. Este mesmo Decreto-Lei introduziu como crime o financiamento do terrorismo. A Lei do Combate ao BC/FT (Lei n.º 17/2011), aprovada em dezembro de 2011, consolida uma série de medidas até então apenas abrangidas por regulamentos, prevê uma série de medidas preventivas (incluindo auditorias prévias a clientes e relatórios de transações suspeitas) e estabelece a criação da Unidade de Informação Financeira (UIF). Esta lei (e algumas disposições do Código Penal) foi posteriormente alterada, em 14 de agosto de 2013 (Lei n.º 5/2013/III), de modo a responder às falhas identificadas durante a avaliação realizada pelo Grupo Ásia-Pacífico (em inglês, APG)¹². Um outro Decreto-Lei (n.º 16/2014) entrou em vigor a 18 de junho de 2014, ocupando-se das questões de gestão e competências da UIF.

12. Conforme estabelecido na Lei do Combate ao CBC/FT, a UIF foi criada como entidade autónoma dentro do Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e iniciou as suas operações em 2014. Anteriormente, os relatórios de transações suspeitas eram apresentados diretamente ao Banco Central. A UIF trabalha de perto com várias autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste. Entre estas contam-se a Polícia Nacional (PNTL), a Comissão Anti-Corrupção (CAC)¹³ e a Polícia Científica de Investigação Criminal (PCIC), que foi criada em fevereiro de 2015 para assumir todas as investigações criminais graves e complexas¹⁴, incluindo branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. Apesar da PCIC já ter começado a assumir algumas investigações, ainda não está completamente operacional.

13. As investigações realizadas por estas três autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste decorrem sob a supervisão da Procuradoria Geral da República (PGR), responsável máxima pelas investigações e procedimentos no âmbito de todas as infrações penais. A PGR tem dois procuradores afetos aos casos de corrupção e mais dezasseis a outros casos de natureza penal. O poder judiciário de Timor-Leste é composto pelo Tribunal de Recurso e por quatro tribunais distritais (Díli, Baucau, Suai e Oecússi), estes últimos responsáveis por julgar todos os tipos de infrações cometidas dentro das respetivas jurisdições.

14. A Instrução Pública n.º 04/2009, emitida pela Autoridade Bancária e de Pagamentos (predecessora do BCTL), estabelece a obrigatoriedade de obtenção de aprovação prévia junto do BCTL para as importações ou exportações de numerário em montantes iguais ou superiores a US\$10.000 e determina que os viajantes que entram e saem do país ficam obrigados a declarar o numerário em sua posse, caso este seja de montante igual ou superior a US\$5.000¹⁵. Nos termos da Lei do Combate ao BC/FT, a Autoridade Aduaneira tem competências para apreender ou reter numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, caso os mesmos não tenham sido declarados na fronteira conforme determina a lei, ou caso exista a suspeita de atividades de branqueamento de capitais ou financiamento de terrorismo.

¹² Timor-Leste é membro do APG desde julho de 2008 e encetou a sua primeira avaliação mútua em 2012.

¹³ A CAC tem 15 investigadores principais e mais nove elementos em formação.

¹⁴ À exceção da corrupção, a qual permanece sob a alçada da CAC.

¹⁵ Esta Instrução foi concebida não apenas para solucionar questões relativas ao branqueamento de capitais, mas também para auxiliar na proteção contra a fuga de capitais durante um período de incerteza política e económica.

15. O BCTL é a entidade responsável pelo licenciamento e pela supervisão de todas as instituições financeiras a operarem em Timor-Leste. Como consequência, tem competências, ao abrigo do Artigo 27.º da Lei do Combate ao BC/FT, para emitir regulamentos e instruções no âmbito das medidas de prevenção de BC/FT que ajudem a implementar as obrigações mais amplas especificadas nos termos da legislação primária. As principais medidas estão atualmente incluídas na Instrução Pública n.º 02/2004 referente a Prevenção de Atividades de Lavagem de Dinheiro, Identificação de Clientes dos Bancos e Registo e Manutenção de Dados¹⁶. O BCTL supervisiona o cumprimento dos requisitos por parte dos bancos através de inspeções no local (destacando três funcionários para o efeito) e de análises externas. Quanto às restantes instituições financeiras, a supervisão pelo BCTL é menos desenvolvida, mas está a progredir bem.

Conformidade com as normas internacionais

16. Timor-Leste é membro do APG, que, por seu turno, é Membro Associado do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o organismo normalizador internacional no domínio da luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. Na qualidade de membro do APG, Timor-Leste é periodicamente submetido a avaliações pelos seus pares no que diz respeito à conformidade com as normas do GAFI (denominadas de “Recomendações”). A primeira – e, até à data, única – avaliação de Timor-Leste teve lugar em 2012¹⁷, quando se considerou que o país estava atrasado no cumprimento de 31 das 49 normas internacionais¹⁸, incluindo 11 das 16 Recomendações essenciais¹⁹. Como resultado, Timor-Leste foi sujeito a um processo rápido de acompanhamento que o obrigou a reportar, nas sessões plenárias do APG de 2013 e 2014, os seus progressos em matéria de reformas.

17. A análise do APG sobre o relatório de acompanhamento de 2014 concluiu que Timor-Leste registara progressos significativos na implementação das reformas e atingira um nível aceitável de conformidade com três das 11 Recomendações essenciais em que, anteriormente, tinha revelado maiores lacunas (i.e., auditorias prévias a clientes, relatórios de transações suspeitas relacionadas com o financiamento do terrorismo e a ratificação de Convenções das Nações Unidas relevantes). Contudo, apesar do progresso registado relativamente a outras Recomendações do GAFI, persistiam lacunas significativas que necessitavam de ser colmatadas. No que diz respeito às Recomendações essenciais, estas lacunas contínuas estavam relacionadas com alguns aspetos das seguintes matérias:

- Infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais
- Congelamento de ativos terroristas em conformidade com as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas
- Cooperação internacional
- Unidade de Informação Financeira
- Reporte de transações suspeitas

¹⁶ Atualmente está a ser debatida entre as partes interessadas uma Instrução revista referente às auditorias prévias a clientes.

¹⁷ O relatório completo está disponível em: <http://www.apgml.org/members-and-observers/members/member-documents.aspx?m=900d9ae8-5005-45d9-8200-24a314b1ab05>

¹⁸ Esta revisão teve em conta as normas de 2003, utilizando a metodologia de avaliação de 2004.

¹⁹ As Recomendações essenciais (“core” e “key”) foram consideradas os alicerces fundamentais de um regime de combate ao BC/FT. O nível de conformidade com os seus pressupostos determina, em grande medida, a natureza do processo de acompanhamento.

Relativamente às restantes normas do GAFI, as áreas problemáticas diziam respeito a:

- Beneficiários efetivos de pessoas coletivas
- Organizações sem fins lucrativos
- Pessoas politicamente expostas
- Atividades e profissões não financeiras designadas
- Controlos internos do setor financeiro
- Empresas de serviços financeiros
- Transferências eletrónicas
- Poderes e responsabilidades das autoridades responsáveis pela aplicação da lei
- Movimento transfronteiriço de numerário
- Disponibilização de recursos às autoridades competentes
- Cooperação nacional entre as autoridades competentes
- Manutenção de levantamentos estatísticos

18. Desde 2014, têm-se registado progressos na resposta a estas lacunas (por exemplo, na capacidade operacional da UIF). Nos termos dos procedimentos de acompanhamento revistos pelo APG, Timor-Leste terá de apresentar, durante os próximos dois anos, relatórios anuais resumidos dos progressos alcançados. Terá, também, de apresentar um relatório detalhado em 2017-18 ou 2018-19. Se a análise concluir que os progressos não são suficientes, poderá ser exigida a apresentação de relatórios mais detalhados e/ou tomadas medidas sobre a sua qualidade de membro. A próxima avaliação exaustiva por parte do APG²⁰ será efetuada em função das normas revistas do GAFI de 2012²¹, utilizando a metodologia de 2013, que examinará não apenas a “conformidade técnica” com as normas, mas também o grau de eficácia do regime geral no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, medindo o desempenho de Timor-Leste em função de 11 “Resultados Imediatos” definidos. Estes resultados dizem respeito a objetivos que são fundamentais a um regime de combate ao BC/FT bem-sucedido. Por exemplo, o Resultado Imediato 1 avalia até que ponto os países entendem realmente os seus riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, em parte através da realização de uma avaliação nacional de riscos.

19. Sabe-se que, em Timor-Leste, continuam a verificar-se lacunas técnicas no quadro legal, administrativo e institucional. A extensão destas lacunas deve ser ponderada de forma rigorosa através da realização de uma autoavaliação formal com base nas normas revistas do GAFI. Esta autoavaliação estabelecerá as bases para considerar novas alterações legislativas e outras e ajudará a determinar quais as medidas adicionais necessárias para melhorar a eficácia do sistema geral de combate ao BC/FT.

²⁰ Prevê-se que esta avaliação não se realize antes de 2020.

²¹ A revisão não trouxe mudanças significativas à maior parte das normas anteriores, embora tenha introduzido a obrigatoriedade de uma avaliação nacional de riscos. No Anexo 2, é apresentado um resumo das principais alterações.

Ameaças de branqueamento de capitais

20. Timor-Leste é um país pequeno com níveis relativamente baixos de crimes graves que possam resultar num risco substancial de branqueamento de capitais. Além disso, a situação atual do país em termos de desenvolvimento económico e financeiro faz com que seja muito mais difícil de desenvolver atividades de branqueamento de capitais em grande escala em Timor-Leste do que num centro financeiro mais desenvolvido. Dito isto, são vários os aspetos fundamentais relativos à criminalidade na jurisdição que, caso continuem sem ser endereçados, apresentam um elevado potencial de branqueamento de capitais. Ademais, a crescente facilidade com que os viajantes conseguem chegar a Timor-Leste por terra, ar ou mar significa que o país pode ficar cada vez mais exposto ao potencial branqueamento de proventos resultantes de criminalidade estrangeira.

A atividade criminosa em geral

21. As tabelas que se seguem apresentam uma consolidação dos números relativos aos potenciais crimes geradores de proventos investigados pelas três principais autoridades responsáveis pela aplicação da lei (a PNTL, a PCIC e a CAC). Embora estes dados possam não estar completos ou devidamente classificados²², fornecem uma visão geral do nível de atividade criminosa relevante em Timor-Leste. A lista seguinte tem por base as definições previstas no GAFI relativamente às infrações que devem ser classificadas como infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais. Os termos apresentados não refletem necessariamente a terminologia utilizada pela legislação timorense. A lista não contempla todas as 21 infrações subjacentes constantes das normas do GAFI. Atualmente, a contrafação e a pirataria de produtos, o tráfico ilícito de bens roubados, a pirataria, o abuso de informação privilegiada e a manipulação do mercado não configuram infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais em Timor-Leste, ou porque ainda não foram criminalizados, ou porque são puníveis com penas de prisão inferiores a dois anos, que é o limite mínimo aplicável às infrações subjacentes nos termos do Código Penal.

²² Não existe ainda um sistema de recolha consistente de dados estatísticos nacionais dos vários tipos legais de crime e têm surgido várias questões no que respeita à compatibilização da categorização dos vários tipos de crime com o estabelecido pelo GAFI, nomeadamente no que respeita ao conceito de “ofensa grave”.

**Tabela 1: Crimes investigados pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei²³
(Classificados segundo as categorias de infrações subjacentes do GAFI)**

Tipo de Crime	2013	2014	2015 (Jan.-Ago.)
Participação em crime organizado	24	18	8
Terrorismo, incluindo financiamento do terrorismo	0	0	0
Tráfico de pessoas	1	0	1
Exploração sexual	2	0	7
Tráfico de droga	3	7	4
Tráfico de armas	0	0	1
Corrupção e suborno	151	37	109
Fraude	28	0	17
Contrafação de moeda	0	0	0
Crimes contra o ambiente	5	0	0
Homicídio e ofensas corporais graves	57	51	20
Rapto, sequestro e tomada de reféns	1	0	0
Roubo ou furto	277	220	103
Contrabando (incluindo em relação a direitos aduaneiros e de impostos especiais de consumo)	14	27	21
Crimes fiscais (relacionados com impostos diretos e indiretos)	0	0	0
Extorsão	0	0	0
Pirataria	3	0	2
Total	566	360	293

22. Em grande medida, os números parecem indicar um nível relativamente reduzido de crimes geradores de proventos em Timor-Leste, em particular se tivermos em consideração que a maior parte dos homicídios e ofensas corporais graves está relacionada com violência doméstica, na qual não existe um incentivo financeiro, e que os roubos e furtos envolvem, na sua maioria, pequenos delitos. No entanto, tal como será analisado nas próximas secções, estes números não representam, em si, o conjunto de ameaças materiais de branqueamento de capitais que Timor-Leste enfrenta hoje em dia.

Corrupção

23. A corrupção no seio dos departamentos governamentais, da administração pública e de outros organismos é generalizada em Timor-Leste e pode ser considerada endémica. No seu Índice de Perceção da Corrupção, a Transparência Internacional coloca Timor-Leste em 133.º lugar num total de 174 países classificados por ordem ascendente das jurisdições mais corruptas²⁴. Além disso, a posição de Timor-Leste (e a classificação que lhe está subjacente) piorou ao longo dos últimos três anos, indicando que a questão se está a tornar mais séria. O Governo de Timor-Leste criou uma Comissão Anti-Corrupção (CAC) em 2010 com a responsabilidade de investigar casos com indícios de corrupção e de apresentar os resultados à Procuradoria-Geral da República (PGR), sobre a qual recai a responsabilidade geral das investigações e da decisão de prosseguir com os procedimentos

²³ Consolidação de dados fornecidos pelas PNTL, PCIC e CAC.

²⁴ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

penais. A tabela seguinte apresenta o número de investigações realizadas pela CAC desde 2011, por categorias de práticas de corrupção.

Tabela 2: Investigações de casos de corrupção realizadas pela CAC²⁵

Infrações Primárias²⁶	2011	2012	2013	2014	2015 (Jan.-Jul.)	Total
Aceitar subornos (ligados a atividade ilícita)	2	2	7	5	7	23
Aceitar subornos (ligados a atividade lícita)	2	2	2	0	0	6
Oferta de subornos	4	7	4	0	0	15
Apropriação indevida de bens públicos	5	10	36	17	24	92
Desvio de fundos	0	8	2	1	2	13
Abuso de poder	9	28	46	2	42	127
Envolvimento financeiro na adjudicação de contratos	0	15	11	0	23	49
Infrações conexas						
Falsificação de documentos	1	14	24	12	7	58
Falsificação agravada	4	3	3	0	0	10
Branqueamento de capitais	0	3	0	0	0	3
Má gestão deliberada	2	5	5	0	2	14
Má gestão negligente	0	0	1	0	0	1
Má gestão de fundos públicos	0	1	2	0	0	3
Fraude fiscal	1	4	0	0	2	7
Conflito de interesses	0	8	8	0	0	16
Total	30	110	151	37	109	437

24. É indubitável que estes dados não refletem a verdadeira extensão da corrupção no setor público, especialmente porque a maior parte das investigações resulta de queixas do público em geral ou de outras partes interessadas e não de controlos e sistemas de alerta internos. Acresce a isto o facto de algumas investigações serem realizadas diretamente pela PGR e não estarem discriminadas na tabela. Um inquérito público, encomendado pela CAC em 2011, revelou que “a corrupção é vista por muitos como estando a alastrar-se em vários gabinetes governamentais, começando pelo Gabinete do Presidente”²⁷. Os dados disponíveis não fornecem elementos relativos às quantias de dinheiro (ou outros incentivos) em causa, embora haja uma perceção geral de que muita da corrupção está relacionada com

²⁵ Fonte: registos da CAC.

²⁶ Tal como são classificados nos termos do Código Penal e da Lei sobre a CAC.

²⁷ Fonte: Inquérito à Perceção da Corrupção, CAC, 2011.

pequenos subornos pagos para facilitar a obtenção de serviços públicos básicos²⁸. Ainda assim, algumas das principais partes interessadas são da opinião de que a corrupção de alto nível predomina nos Ministérios das Finanças, da Educação, da Saúde e do Interior, envolvendo sobretudo aquisições e obras públicas, áreas nas quais os sistemas e controlos sobre as despesas estão mal concebidos e mal implementados. Se, por um lado, a quantidade de práticas de corrupção é sem dúvida, mais expressiva entre os funcionários mais jovens, que procuram complementos aos seus salários, por outro, a corrupção de alto nível concentra-se muito mais naqueles que ocupam cargos de maior senioridade, que são os responsáveis diretos pelas decisões relacionadas com a alocação e desembolso de fundos governamentais.

25. A ausência de dados específicos sobre a extensão das práticas de corrupção impossibilita avaliar a verdadeira dimensão da ameaça de branqueamento de capitais. Contudo, tendo em conta o facto de que a corrupção se ramifica ao longo do setor

público, alcançando os mais altos cargos da administração, a ameaça é, sem dúvida, muito séria e pode ser encarada, com um elevado grau de certeza, como a principal fonte de proventos de origem criminosa em Timor-Leste.

Evasão fiscal

26. Na revisão das normas do GAFI de 2012, os crimes fiscais tornaram-se uma categoria necessária das infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais. A evasão fiscal é uma infração de natureza penal em Timor-Leste, punível com uma pena de prisão de 2 a 6 anos, podendo, nos casos mais graves, ir até 8 anos²⁹. O imposto sobre o rendimento de pessoas singulares em Timor-Leste é cobrado a uma taxa única de 10% e é retido diretamente pelo empregador. Porém, as pessoas não declaram outros rendimentos às autoridades fiscais. Os impostos sobre as empresas incidem sobre os lucros obtidos, variando entre os 2% e os 10%, dependendo da atividade de onde estes são provenientes. De acordo com o Ministério das Finanças, foram emitidos cerca de 40.000 números de identificação fiscal (NIF), o que não reflete, ainda assim, o verdadeiro número de potenciais contribuintes, que é consideravelmente superior.

27. Os valores consolidados da criminalidade indicam que não existiram investigações de infrações fiscais nos últimos três anos³⁰. Porém, estes dados não refletem aquela que é amplamente entendida como uma sistemática evasão às obrigações fiscais, apesar de não

Estudo de Caso A: Corrupção de alto nível

Um Ministro da Educação celebrou pessoalmente um contrato, avaliado em \$2 milhões, com uma empresa australiana para o fornecimento de equipamento eletrónico a um canal educativo de televisão e rádio. Os procedimentos de adjudicação de contratos não foram devidamente observados e o contrato foi assinado antes mesmo de o orçamento ter sido aprovado. O Diretor de Aquisições do Ministério não solicitou, deliberadamente, a devida verificação do equipamento à data da entrega, e a autorização de pagamento apresentada ao Ministério das Finanças não continha toda a documentação atestando o estado do equipamento, tendo-se vindo a verificar mais tarde que se tratava de equipamento usado e inadequado para o efeito. O Ministro foi condenado a sete anos de prisão e o Diretor a três anos.

Fonte: CAC

²⁸ Até à data, foram recuperados e devolvidos ao Estado cerca de US\$237.000.

²⁹ Ver o Artigo 314.º do Código Penal.

³⁰ As investigações são da responsabilidade da PGR e não dos serviços tributários.

existirem dados sobre as perdas estimadas para o Estado resultantes de tal evasão. A inexistência de investigações fiscais reflete as debilidades quer da administração tributária, quer da legislação subjacente, o que deixa uma margem considerável para a fuga aos impostos³¹.

28. Dada a falta de procedimentos para a tributação de rendimentos de pessoas singulares não obtidos através do trabalho, um método comum para evitar os impostos sobre as empresas passa por misturar os fundos empresariais com os pessoais, de modo a que a verdadeira origem dos fundos seja impossível de identificar. Os agentes do setor público e a própria indústria financeira reconhecem que esta é uma prática comum, mas não existe consenso sobre se a mesma resulta de uma tentativa deliberada de evasão fiscal ou de uma falta de entendimento geral dos princípios contabilísticos básicos.

29. A existência de más práticas nos departamentos governamentais (possivelmente ligadas, em alguns casos, à corrupção) facilita a mistura de fundos empresariais e fundos pessoais. As partes interessadas referiram que não é invulgar que os fundos associados a contratos públicos sejam depositados em contas pessoais e não em contas da empresa; e que, mesmo quando os pagamentos iniciais são desembolsados de forma correta, o proponente vencedor³² poderá dar indicações para que os futuros pagamentos sejam encaminhados para uma conta não empresarial, sem que o departamento em causa questione os motivos para essa mudança.

Tráfico de droga

30. As estatísticas da criminalidade não retratam o tráfico de droga como uma grande ameaça (14 investigações nos últimos três anos). No entanto, as principais partes interessadas e os observadores externos partilham da ideia de que, embora o mercado nacional das drogas ilegais possa ser relativamente pequeno (envolvendo, sobretudo, as metanfetaminas), Timor-Leste corre um sério perigo por ser uma área de passagem para os países vizinhos, sobretudo para o mercado, de muito maior dimensão, da Indonésia³³. A entrada da droga (via Singapura e outras regiões do Sudeste Asiático) é facilitada pela linha costeira extensa e, em grande parte, não policiada, e pelos fracos controlos aeroportuários; enquanto a saída é relativamente facilitada pelo fraco controlo da fronteira terrestre com a Indonésia³⁴. A maior parte do tráfico é realizada por cidadãos indonésios que não têm necessariamente base em Timor-Leste (ou sequer cúmplices timorenses), mas que recorrem à jurisdição como ponto de transbordo.

Estudo de Caso B: Tráfico de droga

Em 2012, três cidadãos estrangeiros (de África, da Austrália e da Nova Zelândia) foram detidos em Timor-Leste quando tentavam entrar no país com sete quilogramas de cocaína. A droga chegara a Timor-Leste vinda de África, via Índia e Singapura, e tinha como destino a Indonésia. Os suspeitos foram entregues às autoridades indonésias para serem investigados ao abrigo de um memorando de entendimento celebrado entre os dois países.

Fonte: PNTL

³¹ Estão a ser preparadas atualmente novas propostas legislativas.

³² Este termo é utilizado com a devida cautela, na medida em que as partes interessadas indicaram que uma prática frequente (associada à corrupção) passa por contornar o processo do concurso público e adjudicar contratos diretamente à pessoa ou empresa favorecida.

³³ Um novo projeto de lei sobre o combate ao tráfico de droga foi aprovado no Conselho de Ministros de 28 de abril de 2015.

³⁴ Ver também a secção seguinte sobre “vulnerabilidades”.

31. Embora algumas apreensões tenham sido relativamente grandes, não existem estimativas oficiais quanto à escala das atividades relacionadas com a droga. A utilização de Timor-Leste como zona de passagem, combinada com o uso generalizado de numerário na economia, deixa o país exposto à séria ameaça de o branqueamento de proventos resultantes do tráfico de droga vir a ser realizado dentro do país.

Comentários de Terceiros sobre o Tráfico de Droga

Timor-Leste continua a ser um mercado secundário para as drogas ilegais, mas as redes de tráfico internacionais parecem estar, cada vez mais, viradas para a exploração do país como zona de transbordo. As autoridades timorenses acreditam que os correios da droga tiram partido das fronteiras permeáveis de Timor-Leste, assim como dos insuficientes recursos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei, transportando drogas ilegais através do país para clientes na Indonésia e noutros pontos da região. De acordo com os responsáveis timorenses, a maior parte das drogas que percorrem este caminho em direção à Indonésia é composta por uma quantidade desconhecida de metanfetaminas, heroína, marijuana e cocaína. Consciente do problema, o Governo timorense está a tentar melhorar os seus recursos de combate ao narcotráfico enfrentando desafios significativos.

O conjunto de dados disponíveis sobre as iniciativas adotadas é insuficiente para medir com rigor a extensão do tráfico de droga por todo o país. Timor-Leste é um alvo preferencial para o tráfico de droga, em virtude da sua localização estratégica entre países de origem, como a Indonésia, a China e a Tailândia, e países consumidores, como a Austrália e a Nova Zelândia.

Excerto do *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*, de 2015, do Departamento de Estado dos EUA

32. O potencial de fraude, em particular aquela que está ligada a práticas de corrupção, é considerável. Algumas investigações a pessoas suspeitas de corrupção revelaram que a falsificação de documentos é um meio comum para facilitar o crime principal. Por norma, esta prática costuma englobar documentos de apoio aos contratos públicos ou documentos que especificam o direito a pagamentos governamentais. Não existem dados relativos ao nível geral de fraudes identificadas pelos investigadores, mas os estudos de caso indicam que o potencial é significativo.

Estudo de Caso C: O defraudador

O antigo consultor jurídico do Governo de Timor-Leste, Bobby Boye, declarou-se culpado em audiência pública por ter defraudado o Estado de Timor-Leste em \$3,51 milhões de dólares. Boye declarou-se culpado perante um Juiz Distrital dos EUA, no Tribunal Federal de Trenton, New Jersey, na terça-feira. O Embaixador de Timor-Leste nos Estados Unidos, Domingos Sarmiento Alves, esteve presente na audiência para assistir às declarações de Boye.

Em junho de 2014, Boye foi detido no Aeroporto Internacional de Newark e acusado de conspiração para cometer fraude eletrónica. A Agência Federal de Investigação dos Estados Unidos (em inglês, Federal Bureau of Investigation [FBI]) começou a investigar as atividades de Bobby Boye depois de as autoridades timorenses terem alertado os seus homólogos americanos. A cooperação entre o FBI e Timor-Leste está em curso.

Boye criou uma sociedade de advogados e de contabilidade fictícia em Nova Iorque chamada Opus & Best Law Services LLC (Opus & Best), uma empresa que Timor-Leste não sabia ser controlada secretamente por Boye, que, usando a sua posição de influência, recomendava a Opus & Best como adjudicatária de contratos com o Governo de Timor-Leste.

Na audiência, Bobby Boye admitiu ter abusado de uma posição de confiança e ter agido “de forma consciente, deliberada e com intenção fraudulenta”. Admitiu ao tribunal que não tinha divulgado a Timor-Leste a sua ligação à empresa Opus & Best.

Fonte: Excerto do comunicado de imprensa do Governo de Timor-Leste, de 2 de maio de 2015

Tráfico de pessoas e exploração sexual

33. Apesar de os dados sobre a criminalidade não apontarem estes temas como os mais preocupantes, algumas partes interessadas colocam-nos entre os mais importantes desafios³⁵. O tráfico tem vindo a ser caracterizado tanto de entrada como de saída, não só entre Timor-Leste e a Indonésia, mas também entre Timor-Leste e países mais afastados, como a China. Há pouca informação disponível em relação aos fluxos de tráfico para o exterior, mas pensa-se que estes envolvem mulheres e raparigas vendidas para servidão doméstica no Médio Oriente e no Sudeste Asiático. Regularmente são reportados casos de pessoas desaparecidas que acabam por nunca ser encontradas. No que diz respeito ao fluxo para dentro do país, este prende-se sobretudo com trabalhadores ilegais trazidos para Timor-Leste para trabalhar na construção civil e com jovens mulheres trazidas da Indonésia, da China e das Filipinas para trabalhar no negócio do sexo, normalmente associado a outras atividades criminosas, como o jogo ilegal. Tal como acontece noutros casos, não existem dados que ajudem a determinar a escala desta atividade ou a forma como se organiza.

Estudo de Caso D: Trabalhadoras do sexo ilegais

No dia 6 de outubro de 2014, a polícia deteve 49 cidadãs chinesas, alegadamente encontradas a trabalhar como prostitutas no Romes Bar, no My Flower Bar, no Pione Hotel e no New Oriental Hotel. Em comentários posteriores, um agente da Polícia de Imigração declarou que, entre janeiro e outubro daquele ano, tinham sido detidas 1.737 prostitutas.

Fonte: Dili Weekly, 5 de novembro de 2014

Comentários de Terceiros sobre o Tráfico de Pessoas

Timor-Leste é um país de origem e de destino de homens, mulheres e crianças subjugados ao trabalho forçado e ao tráfico sexual. É possível que Timor-Leste forneça mulheres e raparigas para servidão doméstica na Índia, Singapura e outros países do Sudeste Asiático e do Médio Oriente. As mulheres e raparigas timorenses das zonas rurais podem ser aliciadas para trabalhar na capital, com a promessa de melhores perspetivas de emprego, e depois forçadas à prostituição ou à servidão doméstica. [...] As mulheres migrantes estrangeiras, incluindo as provenientes da Indonésia, da China e das Filipinas, são vítimas de tráfico para exploração sexual em Timor-Leste. Algumas mulheres migrantes estrangeiras são recrutadas nos seus países de origem para exercerem profissões legais, mas quando chegam são, alegadamente, forçadas pelos “chefes” e clientes de bordéis a consumir drogas ou álcool e a prestar serviços sexuais.

Excerto do Relatório de Tráfico de Pessoas, de 2014, do Departamento de Estado dos EUA

Contrabando e evasão aos impostos especiais sobre o consumo

34. As partes interessadas não reportaram nenhum indício de contrabando de mercadorias em grande escala em Timor-Leste. Este ocorre, sobretudo, através das fronteiras terrestres com a Indonésia e, em regra, envolve drogas, combustível e tabaco. No entanto, não existem estimativas dos valores relativos a esta atividade com base nas apreensões realizadas.

³⁵ O antigo Presidente Ramos Horta referiu frequentemente a necessidade de erradicar de Timor-Leste o tráfico de pessoas, o qual é, há muito tempo, visto como um desafio sério. Um novo projeto de lei relativo ao tráfico de pessoas foi aprovado pelo Conselho de Ministros em abril de 2015.

35. Um problema mais concreto é a fraude aos impostos especiais sobre o consumo que envolve a falta de pagamento de direitos aduaneiros sobre os bens que chegam principalmente através do porto marítimo, mas também pelo aeroporto. Em muitos casos, está em causa a subfacturação e a não declaração da totalidade ou a declaração falsa do conteúdo de um contentor no porto. As declarações falsas são particularmente comuns na importação de cerveja e outros tipos de álcool, pois o diferencial entre os impostos especiais que incidem sobre um contentor de cerveja (US\$40.000) e os que incidem sobre um contentor de refrigerantes (US\$550) é bastante considerável. Contudo, as partes interessadas indicaram que este tipo de fraude está muitas vezes associado a um problema de fundo que envolve práticas de corrupção nos portos, onde é habitual pagar-se aos funcionários das alfândegas para facilitarem o processo de expedição ou para “fecharem os olhos” à verdadeira natureza do que está a ser importado para o país.

36. Mais uma vez, não estão disponíveis dados fiáveis que possam ajudar a quantificar os proventos ilícitos resultantes da evasão aos impostos especiais sobre o consumo, mas, no contexto dos 65 milhões de dólares efetivamente cobrados em 2014 através deste tipo de impostos, pode afirmar-se que a ameaça potencial é considerável.

Exploração ilícita de jogo

37. O jogo foi legalizado há poucos anos em Timor-Leste, mas a legislação primária (aprovada em 2009) é algo básica e o seu quadro regulamentar (atualmente exercido por uma Inspeção do Ministério do Turismo) está direcionado, sobretudo, para a cobrança de impostos aos operadores³⁶. Presentemente, existem apenas cinco operadores licenciados, dos quais quatro estão ligados à gestão de lotarias e um à gestão de um estabelecimento com 17 *slot machines*. Não obstante, as partes interessadas referiram que as atuais operações de jogo vão para além desta dimensão limitada (explorando a falta de clareza na lei) e que existem inúmeras operações envolvendo lotarias, *slot machines* e roletas. Embora alguns cidadãos timorenses estivessem, desde há muito, ligados à exploração ilícita do jogo, dá-se agora o caso de estas atividades serem, cada vez mais, organizadas e financiadas por interesses estrangeiros. Estima-se que cerca de US\$200.000 sejam apostados todos os dias³⁷, dos quais cerca de 50% (i.e., aproximadamente \$36 milhões por ano) através de operadores ilegais. Até ao momento, a PGR registou 15 casos de jogo ilegal que estão sob investigação.

Estudo de Caso E: Jogo ilegal

Um grupo de timorenses e de chineses residentes no país foi detido, no seguimento da descoberta de um grande número de máquinas de roleta. Os suspeitos declararam que as máquinas eram brinquedos para crianças. O caso foi remetido à PGR para investigação.

Fonte: PNTL

Grupos de crime organizado e extorsão

³⁶ Numa Reunião Extraordinária do Conselho de Ministros, em 27 de outubro de 2015, o Conselho aprovou o Decreto-Lei referente ao Processo sobre Licenciamento, Exploração e Controlo da Atividade de Jogos Sociais, de Diversão, Tradicionais e Máquinas. Este Decreto-Lei pretende fortalecer o quadro regulamentar da atividade.

³⁷ Fonte: Ministério do Turismo.

38. Os dados sobre a criminalidade parecem sugerir que o crime organizado é uma ameaça séria (comparativamente com outras infrações) e que deveria ser relevante, em particular, para uma avaliação do risco de branqueamento de capitais. Todavia, a maior parte dos casos registados dizem respeito aos denominados grupos de artes marciais, que estão mais associados às lutas entre gangues do que à prática de infrações que geram proventos financeiros, pese embora haja potencial para tais grupos se iniciarem nestes crimes. De um modo geral, há cada vez mais indícios de que grupos criminosos ligados a estrangeiros residentes em Timor-Leste estão envolvidos em infrações como o tráfico de pessoas, a prostituição e o jogo ilegal, apesar de as provas que permitem sustentar tais afirmações não estarem atualmente bem documentadas.

Transportadores de valores

39. Timor-Leste continua a ser uma economia baseada no numerário. Este facto diz respeito não só às despesas domésticas do dia a dia, mas também, em particular, aos negócios de importação de produtos para o setor do retalho. A utilização de cartas de crédito e de outros instrumentos comerciais do sistema bancário não está ainda bem desenvolvida. Por isso, o transporte de avultadas quantias em numerário através das fronteiras, em especial para a Indonésia, supostamente para pagar importações, é muito comum³⁸. Esta prática estende-se também aos pagamentos para satisfazer as necessidades básicas do setor da construção civil.

40. Em princípio, os regulamentos do BCTL (Instrução n.º 04/2009) determinam que todas as importações ou exportações de numerário em montante igual ou superior a US\$10.000 devem ser previamente autorizadas pelo banco central. A não observância deste requisito pode levar a sanções administrativas. No entanto e conforme informação mantida pelo BCTL apenas pouco mais de 50 pedidos foram recebidos para a exportação de numerário no período 2012-2015, e, até à data, não foram registados quaisquer pedidos para a importação de numerário em montantes superiores a US\$10.000.

41. Quase todos estes pedidos foram submetidos pelas duas casas de câmbio licenciadas ou por funcionários do Governo para financiar viagens oficiais ao estrangeiro. Apesar de os regulamentos não especificarem os possíveis fundamentos de recusa por parte do BCTL, o primeiro critério prende-se com a satisfação do BCTL com a fonte dos fundos. A inexistência de pedidos de aprovação para importações de numerário acima do limiar dos US\$10.000 sugere que as pessoas não estão a par do requisito ou que o mesmo é sistemática e propositadamente ignorado.

42. Além disso, a Autoridade Aduaneira continua a aplicar a obrigatoriedade de declaração de quantias iguais ou superiores a US\$5.000 por parte de quem as transporta a um funcionário das alfândegas, nos termos da Instrução do BCTL, apesar de a posterior Lei do Combate ao BC ter aumentado o limiar para US\$10.000³⁹. Até à data, nenhuma declaração foi registada, quer para viajantes que entram, quer para viajantes que saem do país. E embora seja de admitir que tenham sido feitas declarações orais, os funcionários das alfândegas nunca registaram os detalhes para os apresentar à UIF, como é requerido nos termos da Lei do Combate ao BC/FT.

³⁸ No entanto, muitas empresas e negócios que importam produtos da Indonésia utilizam já serviços disponibilizados por uma das instituições financeiras a operar em Timor-Leste.

³⁹ A Autoridade Aduaneira indicou que, oportunamente, irá aumentar o limiar das declarações para US\$10.000.

43. A opinião generalizada entre as partes interessadas é a de que o transporte físico de grandes quantias em numerário para fora e para dentro do país é prática corrente, mas os dados relativos às autorizações do BCTL e a inexistência de qualquer declaração da Autoridade Aduaneira não sustentam esta visão. Dada a natureza da economia de numerário, é evidente que a perceção geral reflete melhor a realidade dos factos do que os dados oficiais.

44. Não obstante a maior parte do numerário transportado para dentro e para fora do país ter, provavelmente, propósitos legítimos⁴⁰, as possibilidades de abusar do sistema para

Estudo de Caso F: Transportadores de valores

Em janeiro de 2013, um cidadão timorense entrou no território de veículo vindo da Indonésia (Timor Ocidental), através da fronteira terrestre de Batugadé, onde declarou, no formulário de declaração aduaneira, que não transportava numerário num montante superior ao limite máximo permitido. Os funcionários das alfândegas efetuaram uma inspeção ao veículo e encontraram numerário na quantia de US\$98.000. A Autoridade Aduaneira apreendeu o dinheiro, em virtude de este não ter sido declarado e de terem sido prestadas falsas declarações, e deteve o indivíduo em causa, já que o mesmo não possuía os documentos de autorização necessários à importação de moeda para Timor-Leste. A Autoridade Aduaneira entregou o dinheiro apreendido ao BCTL para que este verificasse se se tratava de moeda contrafeita e para o guardar no cofre. Ao mesmo tempo, o caso foi apresentado à Procuradoria-Geral da República, no sentido de se efetuar investigação adicional e decidir se o indivíduo deveria ser acusado e o dinheiro confiscado ou se este lhe deveria ser devolvido. A PGR confirmou, em abril de 2013, que não existiam provas suficientes para concluir que o suspeito estava envolvido na atividade de branqueamento de capitais ou que tivesse cometido uma infração subjacente. Foi, então, aplicada uma multa administrativa de 10% (US\$9.800) por incumprimento da obrigação de declaração e o dinheiro foi devolvido ao seu proprietário em maio de 2013.

Fonte: Autoridade Aduaneira

transportar proventos ilícitos são substanciais e representam uma ameaça material. A Autoridade Aduaneira efetuou muito poucas apreensões de numerário não declarado (ver a Tabela 3, de seguida) mas, dada a prática corrente de transportar numerário através das fronteiras, a dimensão da ameaça é claramente subestimada.

Tabela 3: Numerário não declarado apreendido pela Autoridade Aduaneira⁴¹

	2012	2013	2014
Exportação (quantidade)	-	-	1
Exportação (montante em US\$)	-	-	11.500
Importação (quantidade)	4	3	3
Importação (montante em US\$)	56.185	128.000	77.738

Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro

⁴⁰ O termo “propósitos legítimos” é aqui usado com alguma cautela. A preferência por realizar transações comerciais em numerário também pode ter origem no intuito de esconder das autoridades tributárias a dimensão ou a natureza das transações.

⁴¹ Fonte: Dados fornecidos pela Autoridade Aduaneira.

45. A utilização do dólar americano e a economia predominantemente baseada no numerário fazem de Timor-Leste um local apetecível para o branqueamento de capitais provenientes de atividade criminosa estrangeira, em particular da Indonésia. Na prática, está em causa o provável branqueamento de capitais resultantes de atividades como a fraude, o roubo e o tráfico de droga, uma vez que os fundos podem ser transportados facilmente através da fronteira ou do aeroporto. Porém, tal como é referido na análise das “vulnerabilidades” adiante, também existe o potencial de branqueamentos de capitais mais elaborados através de empresas timorenses e do envolvimento em contratos do setor público.

Estudo de Caso G: Branqueamento de proventos resultantes de atividade criminosa estrangeira

No início de 2015, alguns cidadãos búlgaros, suspeitos de clonarem cartões numa caixa de ATM na Indonésia, importaram 255 milhões de rúpias indonésias (aprox. US\$18.000) para Timor-Leste sem os declararem. Converteram os fundos em dólares americanos num dos operadores de transferências de dinheiro (OTD), o qual não considerou que a transação justificasse a submissão de relatório de transação suspeita. Só posteriormente, quando o OTD pediu permissão ao BCTL para transferir o dinheiro para a Austrália, é que a transação inicial foi revelada.

Fonte: BCTL

46. No entanto, são ainda poucas as provas que sustentem uma avaliação da ameaça. Até à data, não houve qualquer pedido emitido por autoridades estrangeiras para ajudar a localizar os proventos resultantes de atividade criminosa.

47. Relativamente à cooperação internacional, o reverso da medalha é a perspetiva de que, uma vez transferidos para fora da jurisdição, os proventos de origem criminosa em Timor-Leste acabam por ser branqueados noutros locais. Tal pode ser particularmente relevante nos casos de corrupção e fraude. Estes casos requerem que as autoridades de Timor-Leste desenvolvam relações (informais ou através de acordos internacionais) que permitam a cooperação na localização e congelamento dos fundos, reunindo provas para uma possível ação penal em Timor-Leste.

Impacto da ameaça de branqueamento de capitais

48. Nem todas as ameaças identificadas justificam o mesmo nível de preocupação quanto ao seu impacto nas defesas do país contra o branqueamento de capitais. Os fatores tidos em conta aquando da avaliação do potencial impacto de uma determinada ameaça incluem: a medida em que a atividade pode ser classificada como sendo endémica no país; a facilidade com que a atividade pode ser desenvolvida; os danos relativos que a atividade pode causar à integridade do sistema financeiro e à economia em geral; e a potencialidade de contrariar a ameaça através de ações das autoridades responsáveis pela aplicação da lei e por outros organismos relevantes. A análise da informação e dos dados disponíveis sugere que o “mapa térmico” seguinte reflete uma avaliação razoável da materialidade relativa das ameaças de crime relacionadas com o branqueamento de capitais.

		Impacto		
		Reduzido	Médio	Elevado
Grau da ameaça	Elevado		Fraude	Corrupção Evasão fiscal Transportadores de valores Tráfico de droga
	Médio		Tráfico de pessoas Contrabando Crime organizado	Jogo ilegal Infrações subjacentes praticadas no estrangeiro
	Reduzido			

Vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais

49. As estruturas económica e financeira de Timor-Leste proporcionam um conjunto de vulnerabilidades que pode ser explorado com o propósito de branquear capitais. Estas vulnerabilidades podem ser agravadas por uma série de limitações de recursos, fragilidades processuais e aspetos culturais que reduzem as defesas contra – ou, na realidade, encorajam – o branqueamento de capitais. Tal como se verificará na análise que se segue, alguns destes tópicos estão intimamente ligados às ameaças que foram abordadas nos pontos anteriores.

Vulnerabilidades estruturais

Economia de numerário e exclusão financeira

50. Como foi referido anteriormente, Timor-Leste continua a ser, em grande medida, uma economia baseada no numerário. Somente 45% da população adulta tem acesso aos serviços financeiros, sendo que um aumento de 25% nestes indicadores foi apenas alcançado nos últimos anos, quando o Governo determinou que alguns serviços e benefícios fossem pagos por via eletrónica. Mesmo nos casos em que são utilizadas contas bancárias pessoais, a prática comum é a de levantar todo o dinheiro em numerário assim que este é creditado na conta. O recurso a cartões de crédito e de débito é bastante reduzido, como se pode verificar na tabela seguinte, que apresenta o número de cartões emitidos a clientes.

Tabela 4: Número de cartões de ATM e EFTPOS em Timor-Leste⁴²

	Dez. 2014	Mar. 2015	Jun. 2015
Cartões ATM/TPA	13.150	17.249	16.495
Cartões de débito EFTPOS	498	655	1.032
Cartões de crédito EFTPOS	757	750	942
Total de cartões em % da população adulta	2,1%	2,8%	2,7%

51. Esta preferência por numerário estende-se às pequenas e médias empresas, que em grande parte utilizam notas de dólar para pagar aos seus fornecedores grossistas, e é acompanhada pela apetência por notas de denominação elevada, que permitem o transporte de grandes quantias de dinheiro com relativa facilidade. Esta prática é, em particular, atrativa para os branqueadores de capitais, cujas atividades podem não ser identificadas como materialmente diferentes (e, nessa medida, suspeitas) quando comparadas com a atividade do setor empresarial legítimo.

⁴² Fonte: BCTL.

52. A existência da economia de numerário facilita bastante a transferência de proventos ilícitos por dois motivos principais: em primeiro lugar, a ausência de um documento efetivo ou de um rasto eletrónico impede os investigadores de “seguir o dinheiro”; em segundo lugar, quando o numerário é detetado numa investigação, torna-se muito difícil diferenciar os fundos lícitos dos fundos ilícitos. Além disso, mesmo quando o dinheiro é depositado no sistema bancário, o limiar que os bancos poderão considerar “atípico” ou “suspeito” (e, portanto, passível de acionar um relatório para o UIF⁴³) tende a aumentar significativamente, uma vez que o movimento de grandes quantias de numerário deixa de ser algo incomum no que aos bancos diz respeito. A incapacidade e/ou relutância por parte de indivíduos e empresas em aceder ao sistema financeiro formal em Timor-Leste serve apenas para perpetuar o domínio do numerário e para proporcionar um ambiente tranquilo ao branqueamento de capitais.

53. O BCTL está a trabalhar ativamente junto das instituições financeiras, com o intuito de aumentar a inclusão financeira e de educar a população sobre os benefícios de utilizar o sistema bancário de modo mais efetivo. Esta iniciativa inclui uma certa expansão das agências bancárias para o interior dos distritos, assim como um enfoque no desenvolvimento de unidades bancárias móveis, embora o processo ainda tenha um longo caminho pela frente, sendo pouco provável que a atual tendência de utilização de numerário venha a sofrer alterações a médio prazo.

Estudo de Caso H: Esforços para aumentar a inclusão financeira

O BCTL desempenha um papel central no incentivo a que toda banca comercial melhore os seus serviços a clientes. A unidade da CGD/BNU, que está já em fase de experimentação, permite aos clientes levantar dinheiro (mas não depositá-lo) em estabelecimentos de retalho e telecomunicações selecionados. Também possibilita que sejam efetuados pagamentos através de dispositivos móveis, mas apenas entre os clientes da CGD/BNU (os clientes de outros bancos têm de aderir ao sistema de dinheiro eletrónico [“e-money”] da CGD/BNU para poderem receber pagamentos). O Banco Mandiri está na fase inicial de desenvolvimento de um sistema idêntico. O BNCTL está a avançar no sentido de disponibilizar serviços móveis de *cash-in/cash-out* e serviços informativos sobre contas de clientes. Entretanto, o ANZ está a ponderar introduzir em Timor-Leste a sua plataforma Go-Money, já em funcionamento numa série de países do Pacífico. O ANZ e o BNCTL celebraram um Memorando de Entendimento para explorarem as possibilidades de uma “Mobile Phone Banking Solution” (solução de operações bancárias através de telemóveis). Esta solução (se alcançada) teria o potencial de reunir as mais-valias internacionais do ANZ – incluindo a tecnologia – e a base de clientes locais, relativamente grande, do BNCTL.

Além disso, o BCTL preparou uma campanha de sensibilização financeira em 12 distritos, incluindo na região administrativa e económica especial de Oecússi, e irá concluí-la em Díli antes do final de 2015. Esta campanha centra-se em três tópicos fundamentais: Planear, Poupar e Proteger. Também encoraja as pessoas a pouparem para terem um futuro melhor.

Fonte: BCTL

A utilização do dólar americano

54. Desde o período da Administração Transitória das Nações Unidas que Timor-Leste utiliza o dólar americano como a sua moeda oficial. Se, corretamente, esta avaliação de

⁴³ Ver também a secção das vulnerabilidades associadas ao BC/FT que expressa preocupações sobre a aparente incapacidade das instituições financeiras em reportar adequadamente as suas suspeitas.

riscos não tece qualquer comentário ao mérito ou não desta realidade, deve, contudo, salientar a vulnerabilidade adicional que a utilização do dólar americano acarreta em termos de branqueamento de capitais. Enquanto moeda de reserva internacional livremente cambiável em qualquer ponto do globo, o dólar americano é, sem dúvida, a moeda de eleição daqueles que pretendem branquear os proventos de origem criminosa. O facto de Timor-Leste se constituir como uma bolsa dentro da região onde o dólar é a moeda oficial, combinado com a economia predominantemente baseada no numerário, torna a jurisdição potencialmente atrativa como canal para o branqueamento de capitais ilícitos provenientes dos países vizinhos, em particular da Indonésia. As fragilidades nas medidas de interceção dos transportadores de valores (ver a análise que se apresenta de seguida) proporcionam vastas possibilidades para os criminosos estrangeiros converterem moeda em dólares americanos e repatriarem os proventos; assim como, para os criminosos nacionais encontrarem mercados muito bem preparados para os seus fundos nos países vizinhos.

Corrupção

55. A natureza endémica da corrupção em Timor-Leste gera não apenas as ameaças analisadas anteriormente nesta avaliação, mas também um nível considerável de vulnerabilidade. Além de ajudarem a gerar proventos de origem criminosa, as práticas de corrupção proporcionam também àqueles que desejam branquear os seus próprios proventos de origem criminosa a oportunidade de acederem mais facilmente a transações legítimas que, assim, os ajudam a atingir os seus objetivos (investimentos, construção, obras públicas) ou a escapar às investigações. A perceção comum é a de que a corrupção em Timor-Leste é impulsionada por uma combinação de procedimentos débeis, salários baixos e sanções leves⁴⁴.

56. No caso de Timor-Leste, esta vulnerabilidade específica está mais provavelmente relacionada com o investimento de proventos de origem criminosa estrangeiros em programas apoiados pelo Governo, do que com os proventos de origem criminosa nacionais. No entanto, as práticas de corrupção que prejudicam a integridade dos controlos nos portos e nas fronteiras (por exemplo, a ausência de pagamento dos direitos aduaneiros devidos ou a não comunicação de movimentos de numerário) pode apresentar vulnerabilidades mais amplas.

57. O Governo de Timor-Leste tem desenvolvido esforços para responder às questões fundamentais da corrupção com a criação da CAC, que assume um papel simultaneamente de investigação e pedagógico. Em conjunto com a Comissão da Função Pública (criada em 2008/2009), a CAC tem desenvolvido um módulo anticorrupção para os novos funcionários públicos, e tem trabalhado junto do setor privado e das escolas no sentido de sensibilizar para os efeitos nefastos da corrupção. Apesar destes esforços, a corrupção continua a ser um aspeto inerente aos negócios celebrados com os organismos e departamentos governamentais, facilitando o abuso por parte de criminosos.

Vulnerabilidades do setor financeiro

58. O setor financeiro primário de Timor-Leste é pequeno e conta com apenas quatro bancos, duas companhias de seguros multi-ramos, nove operadores de transferências de dinheiro (OTD) e duas casas de câmbio. Existem também algumas cooperativas de crédito

⁴⁴ Inquérito à Perceção da Corrupção (CAC, 2011) e várias partes interessadas.

e empresas de microfinanças de muito pequena dimensão. Não existe um mercado de valores mobiliários em Timor-Leste e nenhuma das companhias de seguros vende seguros de vida associados a investimentos⁴⁵.

59. Noutros pontos deste relatório, foram analisadas várias matérias que têm impacto na eventual vulnerabilidade do setor financeiro ao branqueamento de capitais (por exemplo, nas transações de elevados montantes em numerário), mas esta secção debruça-se sobre aspetos que podem resultar da cultura empresarial e de conformidade dentro do setor financeiro. Em geral, a reduzida dimensão do setor financeiro em Timor-Leste e a relativa falta de sofisticação em termos dos produtos e dos serviços prestados limitam o alcance da possível utilização deste setor para as práticas de branqueamento de capitais. Contudo, continuam a existir algumas vulnerabilidades materiais que podem ser exploradas, principalmente à medida que a economia se desenvolve.

Os bancos

60. Três dos quatro bancos a funcionar em Timor-Leste são sucursais de bancos estrangeiros. Estes implementaram controlos de combate ao BC/FT em linha com os critérios gerais das instituições bancárias a que pertencem, sendo monitorizados pelos seus supervisores no país de origem (na Austrália, em Portugal e na Indonésia). A quarta instituição bancária é uma entidade pública constituída localmente.

61. Enquanto fornecedor principal de serviços financeiros dentro da jurisdição, o setor bancário é, inevitavelmente, um alvo de elevada exposição ao risco de branqueamento de capitais. As maiores ameaças prendem-se com a possibilidade de os criminosos recorrerem ao setor bancário para movimentar e guardar os proventos das suas atividades e com o facto de os proventos resultantes da corrupção, em particular, poderem ser movimentados através do setor. Os níveis de mitigação do risco dependerão da força das medidas preventivas, incluindo auditorias prévias a clientes, monitorização de atividades suspeitas e sistemas de controlo internos. Tal como será analisado mais adiante neste relatório, o principal desafio para todos os bancos é o de serem capazes de verificar devidamente a identidade dos seus clientes, em virtude das preocupações relativas à fiabilidade dos atuais documentos de identificação. Este problema é agravado quando se tenta estabelecer possíveis associações entre titulares de contas, em especial ao tentar identificar a potencial exposição ao risco de pessoas politicamente expostas⁴⁶ através de redes familiares.

62. Desde 2012, o BCTL tem realizado inspeções diretas (ou *on-site*) para verificar o cumprimento por parte dos bancos dos requisitos de combate ao BC/FT. Os resultados gerais destas inspeções sugerem que continuam a verificar-se vulnerabilidades relacionadas com a falta de robustez de alguns sistemas e controlos dos bancos. O resumo das principais fragilidades identificadas pelo BCTL incluem:

- A não disponibilização de qualquer tipo de formação específica na área do combate ao branqueamento de capitais;

⁴⁵ As normas do GAFI estabelecem que apenas as companhias de seguros que disponibilizam “seguros de vida e outros seguros associados a investimentos” têm de ser sujeitas aos controlos de combate ao BC. Os seguros de caráter geral estão excluídos, a não ser que surjam indícios de que estas atividades originam um risco de branqueamento de capitais verificável. Não há nenhuma evidência de que seja este o caso em Timor-Leste.

⁴⁶ Pessoas Politicamente Expostas (PPE) são indivíduos a quem foram confiados cargos públicos proeminentes.

- A inobservância dos procedimentos de abertura de contas adequados e a não obtenção da informação adequada resultante de auditoria prévia ao cliente.
- A inobservância dos procedimentos de manutenção de registos estabelecidos pelas políticas dos bancos; e
- A inadequação de procedimentos na monitorização e identificação de atividades suspeitas.

Estas fragilidades não são, por diversas razões, comuns a todos os bancos e o BCTL está a trabalhar diretamente com as instituições e, sempre que se afigura conveniente, com os supervisores do país de origem para melhorar a conformidade com os requisitos de combate ao BC/FT.

63. Uma área de particular preocupação no âmbito das vulnerabilidades do setor financeiro é, em geral, o reduzido número de relatórios de transações suspeitas⁴⁷. As instituições financeiras estão obrigadas, nos termos da legislação de combate ao BC, a reportar as transações que, por algum motivo, levarem suspeitas de envolver proventos resultantes de atividade criminosa ou de branqueamento de capitais. Tal como a tabela seguinte demonstra, o número de relatórios apresentados à UIF é reduzido, não chegando a 100 nos últimos quatro anos. Entre estes, as tendências são bastante distintas, com dois dos bancos a preencherem muito poucos relatórios (ou nenhum) até há muito pouco tempo.

Tabela 5: Transações suspeitas reportadas pelos bancos⁴⁸

	Banco A	Banco B	Banco C	Banco D	Total
2012	4	4	0	0	8
2013	2	17	0	0	19
2014	11	16	3	0	30
2015 (Jan.-Out.)	9	7	22	1	39
Total	26	44	25	1	96

64. No parco número de casos em que os relatórios são apresentados, a análise da UIF indica que as principais razões que conduzem à suspeita são: transações avultadas que não correspondem ao perfil do cliente; utilização de contas pessoais para fins empresariais; e depósito de montantes elevados ou entrada de transferências que são imediatamente levantados ou transferidos. O facto de as instituições financeiras não reportarem todas as transações suspeitas prejudica seriamente a capacidade de as autoridades identificarem e investigarem potenciais casos de branqueamento de capitais. Por exemplo, é do conhecimento geral do setor financeiro que a fuga aos impostos sobre rendimentos de empresas através da mistura de contas pessoais e contas empresariais é prática comum. Porém, e muito embora a evasão fiscal seja punível por lei, essas suspeitas não são reportadas em número significativo. Foi também sugerido por algumas partes interessadas que uma das razões para o reduzido número de relatórios é a preocupação dos bancos relativamente àquilo que consideram ser a “fuga de informação” dentro do setor público, não estando seguros de que a confidencialidade do conteúdo dos seus relatórios de transações suspeitas (RTS) seja preservada. Não obstante, a UIF não tem conhecimento da existência deste tipo de casos.

⁴⁷ Ver também os comentários que se seguem sobre o desempenho do setor dos OTD.

⁴⁸ Dados fornecidos pela UIF.

Operadores de transferências de dinheiro

65. Em Timor-Leste, o setor dos OTD é constituído sobretudo por empresas privadas de pequena dimensão que funcionam a partir de um único escritório. A maior parte delas está associada a atividades comerciais não financeiras (como as farmácias e o comércio retalhista) e funciona com base nessas premissas comerciais. O regime de licenciamento e regulação do setor dos OTD só entrou em vigor no início de 2013 (aprovado pela Instrução n.º 01/2013 do BCTL). Foram rejeitados quatro requerimentos de operadores já existentes, tendo dois deles sido multados mais tarde, em virtude de terem permanecido em funcionamento após o indeferimento dos seus pedidos. A maior ameaça que o setor dos OTD enfrenta é a possibilidade de ser utilizado com o intuito de transferir proventos de origem criminosa para fora do país ou de inadvertidamente converter numerário obtido ilicitamente em pagamentos eletrónicos que, depois, passam através do sistema financeiro.

66. De modo invulgar para OTD sediados numa economia em desenvolvimento, a maior parte dos negócios em Timor-Leste envolve transferências de fundos para fora do país, em vez do habitual recebimento de remessas de trabalhadores nacionais expatriados. Tal como a tabela seguinte ilustra, nos anos mais recentes, as transferências para fora e para dentro do país têm registado uma razão aproximada de 3:1. A grande maioria das transferências para o estrangeiro tem sido solicitada por indivíduos que pretendem transferir fundos para a Indonésia, com um valor médio geral a rondar os US\$ 500, muito embora também sejam transferidos fundos substanciais para a China. Os dados apresentados revelaram que um importante número de transferências (cerca de 20%) ultrapassa os US\$ 1.000, das quais 3% são superiores a US\$ 5.000.

Tabela 6: Transferências eletrónicas para dentro e para fora do país através dos Operadores de Transferências de Dinheiro⁴⁹

	2014				2015 (Jan.-Abr.)			
	Valores (em milhões de US\$)		Transações		Valores (em milhões de US\$)		Transações	
	Dentro	Fora	Dentro	Fora	Dentro	Fora	Dentro	Fora
Total ⁵⁰	26,73	80,11	53.419	170.379	6,53	15,69	14.092	30.860
Empresas privadas	0,03	27,21	5	12.162	0,10	5,65	216	1943
Pessoas singulares	26,70	51,10	53.414	151.828	6,43	9,94	13.876	28.602

67. Receia-se que os pequenos operadores, que só recentemente foram abrangidos por um quadro regulamentar e que, na sua maioria, integram empresas não financeiras, possam não ter a experiência suficiente, ou os procedimentos devidamente desenvolvidos para implementar controlos sólidos de combate ao BC no tratamento de transferências relativamente avultadas. Por exemplo, os OTD têm referido que, apesar de lhes ser possível identificar os seus clientes, não têm forma de identificar a origem dos fundos. Se é verdade que esta fragilidade pode ser de pouca relevância em relação à maior parte das transferências, também é verdade que ela se torna uma vulnerabilidade material quando a tendência é de processar transferências de valor elevado.

⁴⁹ Fonte: Dados fornecidos pelo BCTL.

⁵⁰ Os valores globais das transferências incluem alguns clientes não categorizáveis.

68. Desde a implementação do sistema dos RTS, nenhum relatório de transações suspeitas foi apresentado pelo setor dos OTD. Esta falha em reportar origina vulnerabilidades materiais, tendo em conta a importância relativa das operações dos OTD em Timor-Leste. Só muito recentemente este setor foi alvo de licenciamento e supervisão por parte do BCTL, cujo principal foco, até ao momento, tem sido o de assegurar que os OTD cumprem com o disposto na Instrução Pública n.º 01/2013, que regula o seu licenciamento e supervisão. O reforço da monitorização, incluindo inspeções diretas (ou *on-site*) específicas, visando a conformidade com as normas do combate ao BC/FT, é sem dúvida um passo importante.

69. O BCTL tem em vigor procedimentos de investigação de casos em que há suspeitas de atividades de transferência de dinheiro não licenciadas. Até ao momento, o BCTL identificou apenas dois casos em que foram recusadas licenças às empresas, tendo estas continuado em atividade. Em ambos os casos, foram aplicadas sanções administrativas. Ainda assim, tendo em conta a dimensão e a diversidade da comunidade expatriada, continua a verificar-se uma potencial vulnerabilidade perante a qual as autoridades se devem manter alerta.

Casas de câmbio

70. Em Timor-Leste, para além dos serviços prestados pelos bancos, há duas casas de câmbio. Em ambas, os serviços são prestados por entidades que possuem licenças de OTD e que são reguladas nessa qualidade. Não há nenhum indício de que a prestação de serviços de câmbio altere o perfil das vulnerabilidades.

Outras instituições financeiras

71. Timor-Leste possui duas “outras instituições receptoras de depósitos” (OIRD), que operam segundo os princípios do microfinanciamento. As OIRD recebem financiamento, maioritariamente estrangeiro, de prestadores especializados em microfinanças, complementado pelo financiamento de alguns bancos e depósitos locais. Cada uma destas instituições tem depósitos de mais de US\$500.000, o que as integra nos requisitos de licenciamento das OIRD. A sua atividade central é a concessão de empréstimos a microempresas (a maior parte delas gerida por mulheres). O tipo predominante de negócio financiado pelas OIRD é a abertura de quiosques (i.e., pequenos pontos de venda a retalho). A concessão de empréstimos não é garantida, mas baseia-se normalmente numa lógica de grupo (ou seja, é garantida reciprocamente pelos membros de um grupo de mutuários, que geram entre si pressão para repagar os empréstimos).

72. As mais de 140 cooperativas financeiras existentes são financiadas, sobretudo, pelas subscrições dos respetivos membros, criando um fundo de financiamento ao qual estes podem aceder para contrair empréstimos. Individualmente, cada uma destas cooperativas financeiras é pequena (a maior tem um total de ativos na ordem dos US\$300.000) e, em conjunto, continuam a representar uma pequena parcela do sistema financeiro. As cooperativas financeiras também concedem empréstimos sem garantia, confiando na pressão de grupo gerada pelos seus vários membros (quando necessário) para garantir os reembolsos.

73. Nem as OIRD, nem as cooperativas financeiras são consideradas geradoras de vulnerabilidades materiais em termos de BC/FT.

Vulnerabilidades do setor não financeiro

74. As normas do GAFI requerem que certas categorias de atividades e profissões não financeiras designadas sejam incorporadas num regime nacional de combate ao BC/FT, quando desenvolvam um determinado tipo de atividades. As atividades e profissões não financeiras designadas incluem advogados, notários, contabilistas, agentes imobiliários, fundos fiduciários e prestadores de serviços a empresas, casinos e revendedores de pedras e metais preciosos. Destes, apenas os advogados e os notários desenvolvem uma atividade relevante em Timor-Leste⁵¹, embora existam também alguns negócios de jogo licenciados que, atualmente, não chegam a ser equiparados às operações dos casinos.

Advogados

75. Os advogados não estão expressamente sujeitos à legislação no âmbito do combate ao BC⁵², visto acreditar-se que esta entraria em conflito com o dever de sigilo da profissão. A Lei do Combate ao BC/FT prevê que o Governo determine as profissões que devem ficar abrangidas pela Lei, mas nenhuma medida foi tomada em relação aos advogados. Apesar de a maioria das profissões jurídicas em Timor-Leste não desenvolver as atividades relevantes mencionadas nas normas do GAFI⁵³, algumas delas, na realidade, prestam os serviços aí previstos, na medida em que estão envolvidas na criação de empresas em representação de clientes e, em alguns casos, na ocupação de cargos de administração nestas empresas. O facto de a legislação de combate ao BC ser omissa no que se refere ao desenvolvimento das referidas atividades pelos profissionais do setor jurídico significa que os advogados não estão obrigados a efetuar auditorias prévias aos seus clientes ou a reportar atividades suspeitas relativamente à constituição de empresas em nome dos seus clientes. Esta é uma vulnerabilidade material, em particular à luz das questões relativas ao registo de sociedades abordadas mais adiante nesta avaliação.

Vulnerabilidades administrativas

Documentos de identificação

76. Um dos elementos-chave dos procedimentos de auditoria prévia realizados pelas instituições financeiras é a verificação da identidade dos clientes através de documentos de identificação provenientes de fontes credíveis e independentes. Na maioria dos casos, este procedimento pressupõe o acesso a meios de identificação emitidos pela administração pública. Contudo, em Timor-Leste, as instituições financeiras afirmam que não podem confiar nesta documentação, pois são poucas as pessoas que já possuem o novo bilhete de identidade nacional e os atuais cartões de eleitor apresentam lacunas significativas – por

⁵¹ Os serviços de contabilidade são, na sua maioria, subcontratados a empresas com sede na Austrália.

⁵² Em princípio, os advogados estariam abrangidos pela alínea b) do n.º 2 do Artigo 3.º, caso se inserissem na definição de “quaisquer pessoas cuja atividade consista na prestação de serviços financeiros ou que intervenham ou assistam em operações financeiras ou imobiliárias, em representação do cliente, sem prejuízo do sigilo profissional”. No entanto, os “serviços financeiros” não estão definidos e não abrangeriam a totalidade do escopo das atividades previstas pelas normas do GAFI. Nos termos do Decreto-Lei n.º 1/2013, os advogados estão obrigados a recusar prestar serviços jurídicos sempre que suspeitem que a intenção do cliente é a de cometer um ato ilícito.

⁵³ Estas incluem: compra e venda de imóveis; gestão de fundos de clientes; criação, operação ou administração de pessoas coletivas e outras entidades sem personalidade jurídica; e compra e venda de empresas.

exemplo, inscrição de nomes que não são normalmente utilizados pelo titular, confusão na redação e sequência dos nomes e duplicação de números. Há registo de casos em que as referidas falhas facilitaram a fraude por usurpação de identidade.

Tabela 7: Cartões de Eleitor emitidos⁵⁴

Distrito	2012	2013	2014	2015
Aileu	25.656	26.149	27.006	27.600
Ainaro	33.853	34.143	36.418	38.313
Baucau	75.475	76.842	79.528	81.765
Bobonaro	56.846	57.871	59.664	60.306
Cova Lima	35.547	36.779	38.144	39.673
Díli	131.724	137.063	143.789	150.015
Ermera	65.417	66.622	68.762	70.687
Lautém	38.178	39.130	40.337	42.338
Liquiçá	40.115	40.783	42.004	42.725
Manatuto	26.686	27.335	28.289	29.147
Manufahi	30.618	31.466	32.656	33.361
Oecússi	40.078	40.786	42.019	42.536
Viqueque	46.641	47.187	49.083	49.417
Total	646.834	662.156	687.699	707.883

Tabela 8: Bilhetes de Identidade emitidos (por idade e género)⁵⁵

2014										
12 – 16 Anos		17 – 39 Anos		40 – 59 Anos		60 > Anos		Consolidado		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
33	28	762	986	204	408	31	63	1.030	1.485	2.515
2015										
12 – 16 Anos		17 – 39 Anos		40 – 59 Anos		60 > Anos		Consolidado		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
1.111	958	14.449	21.265	4.557	6.270	1.491	1.719	21.608	30.212	51.820

77. Muito embora o número de cartões de eleitor emitidos exceda largamente o número de bilhetes de identidade, o STAE afirma que continuam a existir eleitores elegíveis ainda por registar, e que todos os anos se verifica um aumento de cerca de 1% no total de cartões de eleitor emitidos. Contudo, com base na distribuição da população (por idades) registada pelos Censos de 2011⁵⁶, apenas 575.878 pessoas tinham idade para votar (17 anos ou mais) em Timor-Leste, por oposição a um total de 707.883 cartões de eleitor em 2015. Mesmo com a quantidade de crianças que, ao longo dos últimos quatro anos, atingiu a maioridade (aumentando o número total de potenciais eleitores para aproximadamente 672.000), o número de cartões de eleitor em circulação parece ser muito superior ao número de cidadãos maiores de idade.

⁵⁴ Fonte: STAE – Ministério da Administração Estatal.

⁵⁵ Fonte: DNRN – Ministério da Justiça.

⁵⁶ <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/06/Publication-2-English-Web.pdf>. Os Censos de 2011 registaram um total de 1.066.409 habitantes. Os valores para os Censos de 2015 antecipam um aumento de 9,4%, ou seja, 1.167.242 habitantes.

78. O programa de emissão do novo bilhete de identidade está a registar progressos, mas levará algum tempo para ficar concluído. Até 2015, apenas cerca de 7% da população acima dos 12 anos de idade eram portadores de bilhete de identidade.

79. Estes problemas generalizados resultam na necessidade de as instituições financeiras recorrerem a documentos não oficiais para conseguirem efetuar até a mais básica função de registo dos dados corretos de um cliente. Estas formas de documentação são, elas próprias, muito limitadas e pouco fiáveis, dificultando alcançar um nível satisfatório nas auditorias prévias efetuadas pelas instituições financeiras. Esta situação pode, igualmente, impor um obstáculo ao aumento da inclusão financeira. A conclusão desta fase de emissão de novos bilhetes de identidade ajudará a mitigar o problema, na medida em que o processo de produção e emissão destes cartões é mais robusto do que o processo de produção e emissão dos cartões de eleitor, contando com medidas de segurança mais fortes.

Controlos aduaneiros e fronteiriços

80. A Autoridade Aduaneira tem um papel central no controlo e na aplicação das normas que regulam a importação e a exportação de numerário que pode estar associado a atividades criminosas, em geral, e ao branqueamento de capitais, em particular. As partes interessadas têm salientado algumas das questões nucleares que apresentam um risco para a integridade deste quadro legal.

- Controlo das fronteiras – É amplamente reconhecido que os funcionários aduaneiros têm capacidades limitadas no que se refere ao policiamento das fronteiras, não só pelo facto de a linha costeira e a fronteira terrestre com a Indonésia serem extensas e difíceis de policiar, mas também pelo facto da Autoridade Aduaneira ter capacidade limitada para colocar elementos nos principais postos fronteiriços. Durante a noite, quando a fronteira deveria estar encerrada, não há praticamente vigilância e, na prática, as pessoas continuam a poder atravessá-la.
- Monitorização de movimentos de numerário – Conforme vimos anteriormente, sempre que os viajantes importem ou exportem montantes equivalentes a, no mínimo, US\$5.000 em numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, ficam obrigados a declará-los à Autoridade Aduaneira. Contudo, até à data, nunca foi apresentada uma declaração deste tipo para posterior reporte à UIF, e muito poucas apreensões de numerário não declarado foram efetuadas. Parece evidente, portanto, que o sistema não está a atingir os seus objetivos de identificação da circulação de proventos de origem criminosa, apresentando assim uma vulnerabilidade significativa. É prática comum os funcionários aduaneiros nos aeroportos e nas fronteiras terrestres analisarem, através de raios-X, a bagagem dos passageiros, como parte do processo de controlo, que é também destinado a identificar numerário não declarado. Todavia, os funcionários aduaneiros não estão envolvidos em qualquer processo de controlo dos viajantes que saem do país: nos aeroportos, a função fica à inteira responsabilidade das empresas prestadoras de serviços de segurança e, nas fronteiras terrestres, os viajantes que saem do país não são sujeitos a qualquer fiscalização. Para além disto, algumas partes interessadas têm sugerido que os controlos nas salas de espera VIP (utilizadas por muitos viajantes) são extremamente limitados, quer para passageiros de entrada, quer para passageiros de saída.

Contratos do setor público

81. As partes interessadas identificaram duas grandes questões que tornam a adjudicação de contratos do setor público vulnerável a infrações subjacentes e ao branqueamento de capitais. A primeira passa por uma falta de transparência no processo que conduz, com frequência, à nomeação direta de prestadores de serviços, sem passar pelos processos de apresentação de propostas e de auditoria prévia. Esta circunstância está, com frequência, ligada a pagamentos corruptos a funcionários para facilitar o processo, ou ao envolvimento direto de funcionários ou PPE no contrato. Têm sido manifestadas algumas preocupações com o facto de a identidade de quem está por trás de alguns dos prestadores de serviços não ser devidamente conhecida, sobretudo no que respeita a empresas estrangeiras, e de os seus acordos financeiros serem pouco transparentes. Esta situação expõe, sem dúvida, os projetos do setor público timorense à possibilidade de serem alvo de abusos para branquear proventos resultantes de atividade criminosa estrangeira.

Estudo de Caso J: Proposta fraudulenta em concurso público

Um cidadão indonésio concertou-se com alguns cidadãos timorenses para criar 5 empresas, cada uma com o seu administrador, com o intuito de participar num processo de concurso público para a construção de instalações sanitárias na universidade nacional. O cidadão indonésio subornou um funcionário de nível médio e um funcionário do departamento financeiro do Ministério da Educação para assegurar que a sua proposta era a selecionada. O cidadão em causa fugiu para a Indonésia, mas, na sua ausência, foi sentenciado a uma pena de prisão de 6 anos e ao pagamento de uma multa no valor de US\$60.000. A PGR está atualmente a diligenciar pela extradição deste cidadão.

Fonte: CAC

82. A segunda grande questão geradora de preocupações (tal como mencionámos anteriormente em relação aos crimes fiscais) passa pelo facto de ser permitido ao governo efetuar pagamentos para contas bancárias pessoais e não para contas bancárias de empresas, no âmbito de contratos públicos. Esta circunstância não só facilita potenciais crimes fiscais, como fornece uma oportunidade para ocultar fundos derivados de outras atividades criminosas, incluindo da corrupção.

Registo de empresas

83. O registo abrangente de pessoas coletivas e a capacidade de, entre outras, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei identificarem os verdadeiros beneficiários efetivos dessas entidades constituem ferramentas essenciais no combate ao branqueamento de capitais. A capacidade de os indivíduos funcionarem anonimamente sob o escudo de uma estrutura empresarial fornece um incentivo à sua utilização abusiva para fins criminosos.

84. O atual sistema de registo de empresas em Timor-Leste é relativamente complexo, mas está em fase de transição. Um novo “balcão único”⁵⁷, o SERVE, foi criado com a responsabilidade de registo de todas as empresas constituídas no país, incluindo empresários em nome individual e sociedades unipessoais. Anteriormente, as empresas tinham de registar a sua firma comercial junto do Ministério da Justiça; obter uma licença

⁵⁷ O objetivo é que o SERVE funcione como serviço central de todos os registos e licenciamentos de empresas, bem como de emissão de números de identificação fiscal.

comercial junto do Ministério do Comércio e Indústria; e requerer um número de identificação fiscal junto do Ministério das Finanças. Quando o SERVE iniciou a sua atividade, em junho de 2013 (ao abrigo da Lei n.º 35/2012, de 18 de julho), a instrução era a de que todas as empresas existentes se deveriam registar junto do serviço no prazo de um ano. Contudo, este requisito não chegou a ser implementado porque, atualmente, o SERVE não tem capacidade para fazer face a tal tarefa. Como consequência, o serviço está, de momento, a assegurar apenas a criação e a constituição de novas empresas, enquanto as empresas anteriormente estabelecidas estão ainda a submeter pedidos de alterações à sua situação junto do Ministério da Justiça. Para além disto, ao nível distrital, o Ministério do Comércio e Indústria continua a assegurar o registo das novas empresas, em vez de as encaminhar para o SERVE. Esta situação tem resultado num número considerável de empresas com licenças comerciais que não estão atualmente registadas no SERVE.

Neste contexto, não há consistência na informação sobre as empresas atualmente a funcionar dentro da jurisdição.

Tabela 9: Empresas registadas junto do SERVE⁵⁸

	2013	2014	2015 (até junho)	Total
Empresários em nome individual	275	1.607	1.311	3.193
Sociedades Unipessoais	1.864	2.103	498	4.465
Sociedades de responsabilidade limitada	692	771	224	1.687
Sociedades Anónimas	8	15	3	26
Agências/sucursais internacionais	8	22	8	38
Sociedades detidas pelo Estado	0	0	1	1
Total por ano	2.846	4.518	2.045	9.410

85. As partes interessadas têm salientado a falta de coordenação que existe entre o SERVE, o Ministério do Comércio e Indústria e o Ministério das Finanças, de tal modo que não há um processo efetivo que permita garantir que todas as empresas foram devidamente constituídas, que obtiveram todas as licenças comerciais necessárias e que estão devidamente registadas para efeitos fiscais. As partes interessadas reportaram ainda que, em alguns casos, as empresas, sobretudo as que são detidas por entidades estrangeiras, registam-se junto do SERVE, mas depois não obtêm as autorizações exigidas. Por este motivo, é frequente desconhecer-se em que atividades as empresas estão envolvidas, em Timor-Leste ou em qualquer outro lado.

86. O registo comercial contém os nomes dos sócios

⁵⁸ Fonte: SERVE.

Estudo de Caso K: Utilização indevida de empresas como veículo para fins ilícitos

Ao longo de um período de seis meses, entre 2014 e 2015, o SERVE foi alvo de inquéritos oficiais relativos a três empresas registadas, suspeitas de estarem envolvidas em atividades criminosas. Acreditava-se que uma era controlada por acionistas do Sri Lanka, suspeitos de envolvimento em tráfico de pessoas; outra era controlada por elementos ligados à pesca ilegal; e a terceira estava a ser investigada por suspeitas de envolvimento em atividades de microcrédito não-licenciado.

e dos administradores, e não há qualquer obrigação por parte da empresa de divulgar o seu beneficiário efetivo no momento em que é constituída, nem de manter esta informação disponível às autoridades responsáveis pela aplicação da lei em caso de investigação. Esta circunstância representa uma vulnerabilidade generalizada em termos de potencial de abusos por parte das empresas timorenses, no que diz respeito ao branqueamento de proventos de origem criminosa. As partes interessadas mencionaram especificamente que é prática comum os sócios locais e os administradores locais servirem como “fachada” para os beneficiários efetivos estrangeiros (em particular, cidadãos indonésios), com o intuito de acederem a projetos do Governo inicialmente previstos apenas para empresas nacionais. Alguns aspetos da lei sobre sociedades comerciais que requerem a nomeação de um administrador residente também alimentam esta prática. Nestes casos, as autoridades não sabem quem verdadeiramente detém as empresas e qual é a fonte dos seus fundos. Mesmo se excluirmos os casos que envolvem administradores de “fachada”, o número de empresas com sócios estrangeiros registadas junto do SERVE é relativamente elevado e apresenta uma tendência para aumentar, correspondendo a 495 das 4.518 empresas registadas em 2014, e 417 das 2.045 registadas até meados de 2015. Nos números de 2015, os países mais representados são Indonésia (155), China (109), Filipinas (47), Portugal (23), Austrália (18) e Singapura (11).

Capacidade para investigar casos de branqueamento de capitais

87. A capacidade de conduzir, em Timor-Leste, investigações no âmbito do branqueamento de capitais é limitada, em particular quando se trata de casos mais complicados. As partes interessadas indicaram que existe um défice generalizado de competências de investigação e que, em consequência disso, raramente as investigações neste campo são prosseguidas em conjunto com a investigação da infração subjacente, à exceção talvez dos grandes casos de corrupção. Para além disso, esta limitação aplica-se igualmente à investigação de infrações subjacentes mais complexas. Quando estas investigações surgem na PGR, é frequentemente necessário suspender outros procedimentos para que se possam concentrar recursos naquele caso complexo.

88. Estes desafios são agravados pelo facto de não haver uma demarcação clara sobre qual das quatro autoridades envolvidas na investigação das infrações subjacentes (PNTL, PCIC, CAC e a própria PGR) é responsável por investigar os casos conexos de branqueamento de capitais. A PCIC foi criada em 2015, com a incumbência de investigar todos os crimes graves e complexos, mas tais atribuições não são automaticamente extensíveis a todos os casos de branqueamento de capitais. À semelhança do que acontece em todos os outros casos, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei encaminham as suas investigações iniciais para a PGR, que depois decide qual a autoridade mais adequada, se existir, para prosseguir com a investigação. Neste contexto, há a possibilidade de ser a própria PGR a assumir o caso em questão.

89. A falta de recursos e de competências no seio da comunidade responsável pela aplicação da lei é também evidenciada pela prática comum de transferir algum do trabalho de investigação para a UIF. A carga adicional sobre a UIF, que apenas dispõe de dois elementos, ameaça desviá-la da sua função nuclear de análise dos RTS e RTN que recebe do setor financeiro.

90. A falta de competências de investigação relevantes, a sistemática falha em considerar devidamente as implicações do branqueamento de capitais decorrente de infrações subjacentes geradoras de proventos e a ausência de clareza sobre qual das

autoridades deve ter primazia na responsabilidade de investigar o potencial branqueamento de capitais – todos estes aspetos apresentam uma vulnerabilidade material em termos de submissão de casos bem fundamentados aos tribunais.

Zona Económica Especial de Oecússi

91. O Parlamento Nacional criou, através de legislação aprovada em 2014, a Zona Económica Especial de Oecússi. Os pormenores de como esta Zona Económica irá ser desenvolvida ainda estão a ser discutidos e, de momento, não é ainda conhecido quando ou como a mesma irá ser implementada. A legislação permite antecipar algumas características que podem potencialmente originar vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais que são independentes das que têm vindo a ser consideradas em relação a Timor-Leste em geral. Por exemplo, o Artigo 1.º da referida legislação determina que os objetivos incluem a criação de uma “praça financeira ética” e uma “zona franca”. Dependendo de como estes objetivos forem estruturados e do tipo de regulamentação introduzida, o potencial de abuso criminal pode ser uma realidade⁵⁹. Assim que surjam os detalhes específicos destas propostas, a ANR terá de ser revista, de modo a considerar em que medida a Zona Económica poderá afetar a avaliação geral.

Probabilidade das vulnerabilidades associadas ao branqueamento de capitais

92. À semelhança das ameaças de branqueamento de capitais, nem todas as vulnerabilidades têm o mesmo impacto no risco para a jurisdição. Os fatores considerados quando se avalia a probabilidade de uma vulnerabilidade específica ser explorada incluem: a escala ou complexidade relativa da atividade; a facilidade com que os fundos podem entrar ou ser movimentados dentro de um determinado setor ou atividade; a medida na qual a questão é essencial para a implementação de um quadro robusto de combate ao BC/FT; e o nível de conformidade com os regulamentos (incluindo relatórios de transações suspeitas) e com princípios de boa governação. Algumas das vulnerabilidades podem decorrer de questões estruturais de fundo que não podem ser mitigadas diretamente (por exemplo, a utilização do dólar americano), mas que podem aumentar a importância relativa de outras vulnerabilidades identificadas. A consideração dos vários fatores sugere que o “mapa térmico” seguinte fornece uma avaliação razoável da materialidade relativa das vulnerabilidades centrais identificadas. A tabela que se segue deve ser observada conjuntamente com as relevantes seções analisadas anteriormente.

⁵⁹ Ver, por exemplo, o estudo do GAFI sobre zonas francas: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>.

		Probabilidade		
		Possível	Provável	Altamente provável
Extensão da vulnerabilidade	Elevada		Setor dos OTD Documentos de Identificação Controlo de fronteiras	Economia de numerário Moeda oficial US\$ Setor bancário Corrupção Submissão de RTS
	Média		Contratos do setor público Registo de empresas Profissão jurídica	Competências de investigação
	Reduzida	Setor das OIRD Cooperativas		

Financiamento do terrorismo

93. Não existem atualmente quaisquer dados ou informações disponíveis em Timor-Leste sobre a possível ameaça relacionada com o financiamento do terrorismo. Em princípio, muitas das vulnerabilidades identificadas no âmbito do branqueamento de capitais são igualmente relevantes para a ameaça do financiamento do terrorismo, incluindo especificamente:

- Desafios em efetuar uma adequada auditoria prévia a clientes dentro do setor financeiro, devido à documentação de identificação incompleta ou pouco fiável;
- Fragilidades no sistema de reporte de transações suspeitas, especialmente entre OTD, que desempenham um papel importante na transferência de fundos para fora do país;
- O domínio da economia de numerário e da prática comum de transportar avultadas quantias em numerário entre fronteiras; e
- As fragilidades nos controlos fronteiriços, sobretudo nas porosas fronteiras terrestres com a Indonésia.

Apesar de estas vulnerabilidades relativas à possível circulação de fundos associados ao financiamento do terrorismo serem significativas, não existem hoje quaisquer provas que sugiram uma ameaça material à sua exploração.

94. Não há qualquer atividade terrorista nacional⁶⁰ que possa recorrer a financiamento proveniente de fontes locais ou estrangeiras e não foi recolhida qualquer prova (pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei ou por outras fontes de informação) de que estão a ser angariados fundos em Timor-Leste para financiar atividades terroristas na região ou noutros locais.

95. A grande maioria da população de Timor-Leste é católica e, por isso, a probabilidade de as pessoas, deliberadamente, transferirem fundos para apoiar atividades extremistas islâmicas – a maior ameaça terrorista atual na região – é reduzida. Todavia, Timor-Leste recebe um número cada vez maior de trabalhadores estrangeiros e existe a possibilidade de alguns dos fundos enviados por estes para os respetivos países de origem serem destinados (intencionalmente ou não) a financiar terroristas ou movimentos separatistas proscritos. Hoje em dia, não existe qualquer prova de que esta situação se esteja a verificar.

96. Sabe-se que os procedimentos em Timor-Leste apresentam atualmente lacunas no que respeita ao cumprimento das obrigações decorrentes da Resolução n.º 1267 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (RCSNU) e das Resoluções subsequentes⁶¹. No entanto, o BCTL circula regularmente listas por todas as instituições financeiras e invoca os seus poderes, ao abrigo do Artigo 36.º da Lei de Combate ao BC/FT, para exigir que estas congelem quaisquer ativos relevantes que possam identificar, reportando depois todos estes casos ao BCTL. Até à data, não foram submetidos quaisquer relatórios pelas instituições financeiras. Para além disso, Timor-Leste não recebeu nenhum pedido de outro país para

⁶⁰ Tem-se registado alguma violência política nos últimos anos, mas esta não se qualifica como atividade terrorista.

⁶¹ Estas Resoluções requerem a implementação imediata de sanções financeiras específicas contra pessoas e entidades designadas pela RCSNU como estando ligadas à Al-Qaeda e aos Talibã.

congelar ativos de pessoas ou entidades que tenham sido designadas nos termos da RCSNU n.º 1373⁶². Daqui resulta a inexistência de provas com origem nestes mecanismos que permitam estabelecer a probabilidade de incidência de fundos terroristas existentes no sistema financeiro timorense ou transferidos através dele.

97. Timor-Leste tem um setor de Organizações Não Governamentais (ONG) considerável⁶³. Em princípio, todas as ONG estão obrigadas a registo junto do Ministério da Justiça como associação ou como fundação, para poderem existir como entidades dotadas de personalidade jurídica. Porém, a maioria nunca o fez por uma variedade de motivos, sobretudo relacionados com a impossibilidade de cumprir os requisitos mínimos a nível financeiro. Apenas 68 ONG estão atualmente registadas junto do referido Ministério. Um registo à parte, mais completo, mas sem caráter oficial, é mantido pela FONGTIL, a organização nacional de coordenação das ONG (ver tabela abaixo). Este registo demonstra que a maioria das ONG registadas em Timor-Leste está a funcionar sem a devida autorização. Adicionalmente, existe uma série de organizações comunitárias que não estão registadas nem junto do governo, nem junto da FONGTIL. As ONG podem ser estabelecidas para quaisquer fins caritativos “que estejam em consonância com a lei, que não ofendam os direitos de terceiros, nem contrariem a moral e a ordem públicas”. Na prática, muitas delas estão ligadas a áreas como a educação, agricultura, saúde pública, infraestruturas, proteção ambiental, advocacia, direitos humanos e capacitação.

Tabela 10: ONG registadas junto da FONGTIL⁶⁴

ONG Nacionais/Locais	
Permanentes	324
Candidatas	10
Total	334
ONG Internacionais	
Permanentes	52
Candidatas	4
Total	56

98. Embora não exista atualmente qualquer prova de que o setor das ONG tenha sido utilizado para angariar ou direcionar fundos para o financiamento do terrorismo, os procedimentos estabelecidos nas Normas do GAFI não foram ainda cumpridos, no sentido de responder à questão da vulnerabilidade potencial: o risco não foi ainda oficialmente avaliado pelas partes envolvidas; não houve nenhuma avaliação da adequação da legislação reguladora; não se verificou qualquer comunicação com o setor, visando alertar para o potencial risco de uso indevido neste domínio; e não foi tida em consideração a necessidade

⁶² Esta requer que Timor-Leste aplique sanções financeiras específicas em relação a pedidos de outros países, quando existam motivos razoáveis para acreditar que a pessoa ou entidade designada preenche os critérios para a designação estabelecida pela RCSNU n.º 1373.

⁶³ Equiparadas às Organizações Não-Governamentais (ONG) mencionadas na Recomendação 8 do GAFI.

⁶⁴ Fonte: FONGTIL.

de se implementar uma supervisão e monitorização baseada no risco daquelas ONG que podem potencialmente estar mais sensíveis à sua utilização tendo em visto o financiamento do terrorismo.⁶⁵ Consequentemente, embora o nível de riscos apresentado pelo setor das ONG possa ser considerado reduzido com base no panorama geral de Timor-Leste, terá de ser desenvolvido muito mais trabalho pelas partes interessadas para fundamentar esta visão.

⁶⁵ Todos estes aspetos são requisitos essenciais da Recomendação 8 do GAFI.

Anexo 1: Lista das partes interessadas presentes em reuniões para discussão de contributos para a ANR

1. Departamentos do Governo
 - Ministério das Finanças
 - Ministério da Justiça
 - Ministério do Comércio, Indústria e Ambiente
 - Comissão da Função Pública
 - Inspeção-Geral de Jogos, Ministério do Turismo
2. Autoridades responsáveis pela aplicação da lei
 - Procuradoria-Geral da República
 - Comissão Anti-Corrupção
 - Polícia Nacional
 - Polícia Científica de Investigação Criminal
 - Autoridade Aduaneira
3. Entidades Reguladoras
 - Banco Central de Timor-Leste
 - Unidade de Informação Financeira
4. Registo de Empresas
 - Serviço de Registo e Verificação Empresarial (SERVE)
5. Setor Privado
 - Representantes dos Bancos
 - Representantes dos Prestadores de Serviços de Transferência de Fundos
 - Representantes da Profissão Jurídica
 - Câmara de Comércio e Indústria
6. Academia
 - Universidade Nacional Timor Lorosa'e
7. Organizações Não Governamentais
 - FONGTIL (organização nacional de coordenação de ONG)

Anexo 2: Principais alterações às normas (as Recomendações do GAFI)

Excerto do comunicado de imprensa do GAFI de 16 de fevereiro de 2012

- **Abordagem baseada no risco:** os países precisam de compreender inequivocamente os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo que os afetam, e adaptar o seu sistema de combate ao BC/FT à natureza desses riscos – ao aplicar medidas melhoradas onde os riscos forem maiores, com a opção de medidas simplificadas onde os riscos forem mais reduzidos. O GAFI estabeleceu a abordagem baseada no risco, que permitirá aos países e aos intermediários financeiros direcionarem os seus recursos de forma mais eficiente. Uma abordagem baseada no risco bem implementada significa que o sistema de combate ao BC/FT será mais eficaz, e ajudará os países na implementação de medidas para encorajar a inclusão financeira, tal como apela o G20.
- **Transparência:** a falta de transparência a respeito dos beneficiários e controlo efetivos de pessoas coletivas ou entidades sem personalidade jurídica, ou sobre as partes envolvidas numa transferência bancária, torna estes instrumentos vulneráveis a uso indevido por criminosos e terroristas. O GAFI reforçou os requisitos de transparência nestes domínios, passando a exigir a disponibilização de informação fiável sobre beneficiários e controlos efetivos de pessoas coletivas, *trusts* e outras entidades com ou sem personalidade jurídica e impondo também requisitos mais rigorosos sobre a informação que deve acompanhar as transferências bancárias. As medidas para aumentar a transparência, implementadas a nível global, dificultarão a ocultação de atividades de criminosos e terroristas.
- **Cooperação Internacional:** com a crescente globalização das ameaças de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, o GAFI ampliou também o âmbito e a aplicação da cooperação internacional entre as autoridades competentes. As Recomendações revistas traduzir-se-ão em trocas de informações mais eficientes para efeitos de investigação, supervisão e ação penal, ajudando também os países a localizar, congelar e confiscar ativos ilícitos.
- **Normas Operacionais:** as Recomendações do GAFI relativas à aplicação da lei e às Unidades de Informação Financeira têm vindo a ser consideravelmente alargadas. As revisões permitiram esclarecer o papel e as funções das agências operacionais responsáveis pelo combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, estabelecendo o espectro de técnicas e competências de investigação que lhes devem ser disponibilizadas para, por exemplo, obter e analisar informação financeira sobre as contas e transações suspeitas de constituírem crime.
- **Novas Ameaças & Novas Prioridades:** o GAFI está a defrontar ameaças novas e mais graves e está a procurar dar resposta às prioridades estabelecidas pela comunidade internacional, através do G20, por exemplo. Os principais pontos são:
 - **Financiamento da Proliferação** – A proliferação de armas de destruição maciça é uma grande preocupação em termos de segurança, e desenvolver medidas do foro financeiro pode ser uma forma eficaz de combater a ameaça. O GAFI adotou uma nova Recomendação que visa assegurar a implementação consistente e efetiva de sanções financeiras específicas quando as mesmas sejam determinadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.
 - **Corrupção & Pessoas Politicamente Expostas** – As Recomendações do GAFI reforçam os requisitos de identificação de Pessoas Politicamente Expostas (PPE) impostos às instituições financeiras. As PPE podem representar um risco mais elevado de corrupção, em virtude dos cargos que ocupam. O atual requisito que visa a aplicação de uma auditoria prévia melhorada às PPE tem vindo a ser aplicado para além das PPE estrangeiras, com novos requisitos baseados no risco aplicados a

PPE nacionais, a PPE de organizações internacionais e aos familiares e associados mais próximos de PPE – refletindo os métodos utilizados por agentes corruptos e cleptocratas para branquear os proventos da corrupção.

– Crimes Fiscais – A lista de infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais foi alargada, visando incluir crimes fiscais graves. Deste modo, os proventos derivados de crimes fiscais serão trazidos para o âmbito dos poderes e das autoridades habituadas a investigar casos de branqueamento de capitais. O crime de contrabando foi também clarificado, no sentido de incluir as infrações do foro aduaneiro e as infrações aos direitos aduaneiros e impostos especiais sobre o consumo. Assim, contribuir-se-á para uma melhor coordenação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei, autoridades fiscais e autoridades aduaneiras, bem como para a extinção de potenciais obstáculos à cooperação internacional no domínio dos crimes fiscais.

- Financiamento do Terrorismo: o financiamento do terrorismo continua a ser uma séria preocupação para a comunidade internacional e um dos principais focos das Normas do GAFI. As Nove Recomendações Especiais sobre o financiamento do terrorismo do GAFI foram integralmente incorporadas nas Quarenta Recomendações, refletindo quer o facto de o financiamento do terrorismo ser uma preocupação de longa data, quer as ligações de proximidade entre as medidas de combate ao branqueamento de capitais e as medidas de combate ao financiamento do terrorismo.
- Esclarecer obrigações: o GAFI atualizou as suas Recomendações, de modo a refletir as práticas do setor financeiro (por exemplo, estabelecer requisitos mais claros para os grupos financeiros) e a aplicar a experiência adquirida através da implementação das Recomendações do GAFI pelos países (por exemplo, ao clarificar os requisitos de auditoria prévia do cliente, cuja implementação tem levantado dificuldades práticas aos países).

Anexo 3: Lista de acrónimos e siglas

ANR	-	Avaliação Nacional de Riscos
APG	-	Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais
BC/FT	-	Branqueamento de Capitais/Financiamento do Terrorismo
BCTL	-	Banco Central de Timor-Leste
BAD	-	Banco Asiático de Desenvolvimento
CAC	-	Comissão Anti-Corrupção
CNCBC	-	Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo
DNRN	-	Direção Nacional dos Registos e do Notariado
GAFI	-	Grupo de Ação Financeira Internacional
MAE	-	Ministério da Administração Estatal
OIRD	-	Outras Instituições Recetoras de Depósitos
ONG	-	Organização Não Governamental
OTD	-	Operadores de Transferência de Dinheiro
PCIC	-	Polícia Científica de Investigação Criminal
PPE	-	Pessoa Politicamente Exposta
PGR	-	Procuradoria-Geral da República
PNTL	-	Polícia Nacional de Timor-Leste
RCSNU	-	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
RTN	-	Relatório de Transações em Numerário
RTS	-	Relatório de Transações Suspeitas
SERVE	-	Serviço de Registo e Verificação Empresarial
STAE	-	Secretariado Técnico da Administração Eleitoral
UIF	-	Unidade de Informação Financeira

Timor-Leste

Plano Estratégico Nacional de Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (2016-2020)

Introdução

1. Este documento pretende fornecer um roteiro para a atuação das autoridades em Timor-Leste, com o intuito de alinhar o enquadramento legal e institucional do combate às ameaças apresentadas pelo branqueamento de capitais e pelo financiamento do terrorismo com as normas internacionais, durante o período compreendido entre 2015 e 2020. As normas mais importantes são estabelecidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)¹ sob a forma das suas “40 Recomendações”. Timor-Leste é membro do Grupo Ásia-Pacífico contra o Branqueamento de Capitais (em inglês, APG), que, por seu turno, é membro associado do GAFI e que, por esse motivo, subscreve as normas que o GAFI estabelece. Uma das principais funções do APG é avaliar, com regularidade, se os seus membros estão a cumprir as normas. A última avaliação de Timor-Leste teve lugar em 2012, altura em que se tornou evidente que o país apresentava sérias lacunas relativamente a muitas das normas. Desde então, Timor-Leste tem vindo a registar significativos progressos na resposta a estas lacunas, mas continuam a ser necessárias muitas outras medidas corretivas. Ademais, desde que a última avaliação foi realizada, o GAFI reviu o seu sistema de normas, no sentido de fazer face a ameaças novas e emergentes.
2. O Governo de Timor-Leste está empenhado em garantir que o seu enquadramento de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo (normalmente referido como combate ao BC/FT) passe a respeitar as normas internacionais vigentes o mais rapidamente possível. Esta ação requererá não apenas a aprovação de nova legislação, mas também mudanças institucionais e um considerável nível de capacitação. É essencial que o enquadramento não se limite a cumprir com as normas de um ponto de vista meramente técnico, mas que vise também o cumprimento efetivo dos objetivos gerais de proteção da integridade do sistema financeiro, contribuindo para a segurança do país.
3. Para auxiliar na orientação deste processo, o Governo constituiu a Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo (CNCBC) em abril de 2014², com o intuito de, entre outros objetivos, realizar uma Avaliação Nacional de Riscos (ANR) e de desenvolver um Plano Nacional para o Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo. A ANR foi realizada em 2015³, tendo identificado uma série de ameaças e vulnerabilidades a que Timor-Leste está exposto em matéria de branqueamento de capitais, mas concluiu que não existiam, na altura, quaisquer provas de que Timor-Leste fosse um país de origem ou de passagem para o financiamento do terrorismo. Contudo, é fundamental que o enquadramento do combate ao BC/FT desenvolva medidas de defesa igualmente robustas contra ambas as atividades.
4. O Plano Estratégico Nacional procura, neste momento, basear-se nas conclusões da ANR e do processo de avaliação levado a cabo em 2012 pelo APG. O Plano identifica dez objetivos estratégicos e todos eles requerem a intervenção de uma série de partes interessadas (em inglês, *stakeholders*). Estes objetivos são os seguintes:

¹ O GAFI é um organismo intergovernamental criado em 1989 pelos Ministros dos seus Estados membros. Os objetivos do GAFI são a elaboração de normas e a promoção da implementação efetiva de medidas legislativas, regulamentares e operacionais no combate ao branqueamento de capitais, ao financiamento do terrorismo e a outras ameaças à integridade do sistema financeiro internacional. O GAFI é, portanto, um “organismo de elaboração de políticas” que visa gerar a vontade política necessária para efetuar as reformas legislativas e regulamentares nestes domínios.

² Resolução do Governo n.º 10/2014, de 9 de abril.

³ Timor-Leste está grato à Iniciativa de Desenvolvimento do Setor Privado do Pacífico (em inglês, PSDI) do Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD) pelo apoio técnico disponibilizado na elaboração da ANR e do Plano Estratégico Nacional. A PSDI é uma estrutura de apoio técnico a nível regional cofinanciada pelos Governos da Austrália e da Nova Zelândia e pelo BAD.

Objetivos Estratégicos Nacionais do Combate ao BC/FT

Objetivo Estratégico 1

Implementar um quadro normativo robusto para desenvolver políticas nacionais de combate ao BC/FT e para supervisionar a sua implementação.

Objetivo Estratégico 2

Desenvolver um entendimento profundo dos riscos associados ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dentro do país.

Objetivo Estratégico 3

Alinhar o enquadramento jurídico do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo com as normas internacionais.

Objetivo Estratégico 4

Capacitar as autoridades policiais e judiciais, com o intuito de melhorar a investigação, a acusação e a condenação no âmbito dos processos de branqueamento de capitais e infrações subjacentes.

Objetivo Estratégico 5

Capacitar as autoridades de supervisão para garantir o cumprimento das medidas de prevenção contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo por parte do setor financeiro e de atividades e profissões não financeiras designadas.

Objetivo Estratégico 6

Melhorar a implementação das medidas de prevenção do BC/FT pelas instituições financeiras e atividades e profissões não financeiras designadas.

Objetivo Estratégico 7

Desenvolver a capacidade da UIF para recolher, analisar e divulgar relatórios de transações suspeitas, assim como de transações de moeda, e contribuir para as investigações no âmbito do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

Objetivo Estratégico 8

Melhorar a transparência relativamente aos beneficiários efetivos de pessoas coletivas estabelecidas dentro da jurisdição.

Objetivo Estratégico 9

Desenvolver e potenciar a cooperação, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional, entre as autoridades competentes no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Objetivo Estratégico 10

Sensibilizar os cidadãos para a necessidade de combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

5. A implementação do Plano será supervisionada pela CNCBC e será criada uma estrutura para acompanhar o desempenho em função do calendário estabelecido e para apoiar as partes interessadas, quer no teor, quer na tempestividade das suas ações. O Presidente da CNCBC manterá o Conselho de Ministros atualizado relativamente ao progresso das ações e incluirá, no relatório anual da CNCBC, nos termos do Artigo 7.º da Resolução n.º 10/2014, uma análise aprofundada do grau de realização dos objetivos.

Contextualização

6. O sistema jurídico em Timor-Leste é relativamente complexo. Após a restauração da independência, em 2002, a nova Constituição permitiu que algumas leis indonésias e alguns instrumentos das Nações Unidas continuassem a ser aplicados em concomitância com a legislação timorense, desde que não conflitassem com as leis timorenses subsequentes. Este facto resultou numa estrutura legal assente em três eixos fundamentais:

- a) A legislação indonésia aprovada durante a ocupação de Timor-Leste (de 1975 a outubro de 1999);
- b) Os instrumentos UNTAET introduzidos durante a administração da ONU (de outubro de 1999 a maio de 2002); e
- c) A legislação timorense promulgada desde a independência (desde maio de 2002).

7. Timor-Leste criminalizou o branqueamento de capitais no Artigo 313.º do Código Penal, aprovado através do Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 abril. Este mesmo Decreto-Lei introduziu como crime o financiamento do terrorismo. A Lei de Combate ao BC/FT (Lei n.º 17/2011), aprovada em dezembro de 2011, consolida uma série de medidas até então apenas abrangidas por regulamentos, prevê uma série de medidas preventivas (incluindo auditorias prévias a clientes e relatórios de transações suspeitas) e estabelece a criação da Unidade de Informação Financeira (UIF). Esta lei (e algumas disposições do Código Penal) foi posteriormente alterada, em 14 de agosto de 2013 (Lei n.º 5/2013/III), de modo a responder às falhas identificadas durante a avaliação realizada pelo Grupo Ásia-Pacífico. Um outro Decreto-Lei (n.º 16/2014) entrou em vigor a 18 de junho de 2014, ocupando-se das questões de gestão e competências da UIF.

8. Conforme estabelecido na Lei de Combate ao BC/FT, a UIF foi criada como entidade autónoma dentro do Banco Central de Timor-Leste (BCTL) e iniciou as suas operações em 2014. Anteriormente, os relatórios de transações suspeitas eram apresentados diretamente ao Banco Central. A UIF trabalha de perto com várias autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste. Entre estas contam-se a Polícia Nacional (PNTL), a Comissão Anti-Corrupção (CAC) e a Polícia Científica de Investigação Criminal (PCIC), que foi criada em fevereiro de 2015 para assumir todas as investigações criminais graves e complexas⁴, incluindo branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

9. As investigações realizadas por estas três autoridades responsáveis pela aplicação da lei em Timor-Leste decorrem sob a supervisão da Procuradoria-Geral da República (PGR), responsável máxima pelas investigações e procedimentos no âmbito de todas as infrações penais. O poder judiciário de Timor-Leste é composto pelo Tribunal de Recurso e por quatro

⁴ À exceção da corrupção, que permanece sob a alçada da CAC.

tribunais distritais (Díli, Baucau, Suai e Oecússi), estes últimos responsáveis por julgar todos os tipos de infrações cometidas dentro das respetivas jurisdições.

10. A Instrução Pública n.º 04/2009, emitida pela Autoridade Bancária e de Pagamentos (predecessora do BCTL), estabelece a obrigatoriedade de obtenção de aprovação prévia junto do BCTL para as importações ou exportações de numerário em montantes iguais ou superiores a US\$10.000 e determina que os viajantes que entram e saem do país ficam obrigados a declarar o numerário em sua posse, caso este seja de montante igual ou superior a US\$5.000⁵. A Lei de Combate ao BC/FT determina a obrigação de declaração a partir de US\$10.000, mas a Autoridade Aduaneira continua a aplicar o limite mínimo anterior de US\$5.000. Nos termos da Lei de Combate ao BC/FT, a Autoridade Aduaneira tem competências para apreender ou reter numerário ou instrumentos negociáveis ao portador, caso os mesmos não tenham sido declarados na fronteira conforme determina a lei, ou caso exista a suspeita de atividades de branqueamento de capitais ou financiamento de terrorismo.

11. O BCTL é a entidade responsável pelo licenciamento e pela supervisão de todas as instituições financeiras a operar em Timor-Leste. Como consequência, tem competências, ao abrigo do Artigo 27.º da Lei de Combate ao BC/FT, para emitir regulamentos e instruções no âmbito das medidas de prevenção de BC/FT que ajudem a implementar as obrigações mais amplas especificadas nos termos da legislação primária. As principais medidas estão atualmente incluídas na Instrução Pública n.º 02/2004 referente a Prevenção de Atividades de Lavagem de Dinheiro, Identificação de Clientes dos Bancos e Registo e Manutenção de Dados⁶. O BCTL supervisiona a conformidade com os requisitos por parte dos bancos através de inspeções diretas no local e análises externas. O BCTL tem também a responsabilidade de supervisionar operadores de transferências de dinheiro, casas de câmbio e algumas pequenas instituições recetoras de depósitos.

O plano estratégico

12. O Plano foi concebido, tanto quanto possível, para ser implementado de forma sequencial, reconhecendo, no entanto, que as diferentes partes interessadas poderão concluir as suas ações em momentos diferentes, dependendo quer da complexidade, quer da dimensão das ações de que estão incumbidas. Tal como é demonstrado pela tabela apresentada de seguida, a maioria das ações requer que as partes interessadas tomem medidas específicas nos primeiros dois anos da calendarização do Plano, com a posterior fase de implementação durante todo o período seguinte do Plano, em particular no caso do alargamento de competências e desenvolvimento de novos procedimentos.

13. Cada uma das partes interessadas delineará o seu próprio plano de ação (em conjunto com os organismos de apoio relevantes) para abordar os pontos que lhes cabem. Estes planos complementares serão apresentados à CNCBC para aprovação, por forma a assegurar que os mesmos são compatíveis com o Plano Nacional. Um princípio transversal e fundamental ao longo de todo o processo será o de as ações deverem ser concluídas respeitando as normas do GAFI e as melhores práticas internacionais.

⁵ Esta Instrução foi concebida não apenas para solucionar questões relativas ao branqueamento de capitais, mas também para auxiliar na proteção contra a fuga de capitais durante um período de incerteza política e económica.

⁶ Atualmente, está a ser debatida entre as partes interessadas uma Instrução revista referente às auditorias prévias a clientes.

Objetivo Estratégico 1: Implementar um quadro normativo robusto para desenvolver políticas nacionais de combate ao BC/FT e para supervisionar a sua implementação.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
1.1 Garantir que a CNCBC se reúne com regularidade (no mínimo, trimestralmente) e que se constitui como eixo central no desenvolvimento de políticas de combate ao BC/FT.	Em curso	Copresidentes da CNCBC Secretariado Permanente
1.2 Garantir que a CNCBC implementa integralmente os seus objetivos conforme estabelecidos na Resolução do Governo n.º 10/2014.	Em curso	Copresidentes da CNCBC
1.3 Providenciar um enquadramento adequado dentro da CNCBC para supervisionar a implementação atempada do Plano Estratégico Nacional e para coordenar as atualizações necessárias da ANR.	Início: Mar. 2016 Conclusão: 2020	Copresidentes da CNCBC
1.4 Continuar a promoção e rápido desenvolvimento de políticas nacionais para aumentar a inclusão financeira e reduzir a dimensão da economia baseada no numerário.	Início: Mar. 2016 Em curso	BCTL
1.5 Potenciar a sensibilização dentro dos serviços governamentais e organismos do setor público para os problemas de BC/FT e a sua relevância para a estabilidade financeira e boa governação.	Início: Mar. 2016 Em curso	CFP (PGR, PCIC, UIF)
1.6 Efetuar uma autoavaliação (recorrendo a apoio técnico, se necessário) da eficácia do regime de BC/FT, por referência aos Resultados Imediatos definidos na metodologia de avaliação do GAFI.	Início: Set. 2018 Conclusão: Jun. 2019	CNCBC
1.7 Identificar áreas prioritárias para melhorias em termos de eficiência e tomar as medidas necessárias, antes da avaliação do APG, atualmente agendada para 2021.	Início: Jun. 2019 Conclusão: Dez. 2020	CNCBC Todos os organismos relevantes

Objetivo Estratégico 2: Desenvolver um entendimento profundo dos riscos associados ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo dentro do país.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
2.1 Desenvolver estatísticas e informações mais abrangentes sobre a criminalidade nacional, de forma a fornecer uma imagem	Início: Mar. 2016 Ponto de situação:	MJ PGR

mais clara do âmbito dos crimes que geram proventos.	Mar. 2017	
2.2 Estabelecer um fórum consultivo para o setor público-privado, com o objetivo de estudar os métodos e tendências do branqueamento de capitais em Timor-Leste e prestar aconselhamento ao Governo.	Início: Jun. 2016 Reuniões trimestrais	CNCBC (Grupo de Trabalho I + Representantes do Setor Privado)
2.3 Desenvolver mais estudos (para além dos incluídos na ANR) para avaliar o potencial para a atividade de financiamento do terrorismo em Timor-Leste.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Mar. 2017	Ministério da Administração Interna PCIC PNTL
2.4 Estabelecer contacto com as autoridades competentes nos países vizinhos, no sentido de determinar em que medida Timor-Leste pode ser visto como país de origem ou de passagem do financiamento do terrorismo.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Mar. 2017	Ministério da Administração Interna PCIC PNTL
2.5 Efetuar uma avaliação de risco específica no âmbito do branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo (recorrendo a apoio técnico, se necessário) da Zona Económica Especial de Oecússi, assim que as propostas para as suas estruturas estejam numa fase mais avançada de desenvolvimento.	Início: quando as propostas estiverem finalizadas Conclusão no prazo de três meses e antes da abertura da ZEE	CNCBC
2.6 Rever e atualizar a ANR de 2016 (recorrendo a apoio técnico, se necessário), com base, em particular, nos dados e informações adicionais recolhidos através da implementação do Plano Estratégico.	Início: Jan. 2018 Conclusão: Dez. 2018	CNCBC

Objetivo Estratégico 3: Alinhar o enquadramento jurídico do combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo com as normas internacionais.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
3.1 Efetuar uma autoavaliação da conformidade com as normas relevantes previstas nas Recomendações do GAFI 2012 ⁷ .	Início: Set. 2016 Conclusão: Mar. 2017	CNCBC (Grupo de Trabalho 1)

⁷ Várias normas do GAFI especificam as principais componentes do quadro legal no que respeita a: criminalização do branqueamento de capitais e crimes de terrorismo, apreensão e medidas provisórias, sanções financeiras específicas, medidas preventivas do setor financeiro, competências dos supervisores, responsabilidades e competências da UIF, poderes e técnicas de investigação das entidades responsáveis pela aplicação da lei, sanções criminais e administrativas e cooperação internacional.

3.2 Alterar o Código Penal, com o objetivo de este passar a prever que todas as infrações listadas nas normas do GAFI configuram infrações subjacentes para efeitos de branqueamento de capitais.	Início: Set. 2016 Conclusão: Mar. 2017	MJ
3.3 Alterar o Código Penal, com o objetivo de este passar a incluir todos os elementos que prefiguram o crime de financiamento do terrorismo.	Início: Set. 2016 Conclusão: Mar. 2017	MJ
3.4 Introduzir regulamentos que visem o congelamento de ativos provenientes do terrorismo, em linha com as obrigações previstas nos termos das Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.	Início: Mar. 2016 Conclusão: Set. 2016	BCTL MJ
3.5 Emitir regulamentos revistos relativos às medidas preventivas do setor financeiro, incluindo auditorias prévias a clientes, visando refletir as atuais normas internacionais.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Dez. 2016	BCTL
3.6 Alterar o Código Penal, com o objetivo de garantir que todas as atividades e profissões não financeiras designadas, incluindo as do setor jurídico, ficam sujeitas aos requisitos de combate ao BC/FT.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Mar. 2017	MJ Autoridade de Supervisão Adequada
3.7 Introduzir medidas adequadas para assegurar a supervisão do cumprimento por parte das atividades e profissões não financeiras designadas dos requisitos de combate ao BC/FT.	Início: Dez. 2016 Conclusão: Jun. 2017	MJ UIF
3.8 Rever a regulamentação, no sentido de clarificar e melhorar o sistema de declaração/divulgação para deteção de fluxo transfronteiriço de moeda e instrumentos negociáveis ao portador; incluindo os poderes das autoridades para identificarem e apreenderem fundos suspeitos de provirem de atividade criminosa ou associados ao financiamento do terrorismo.	Início: Mar. 2016 Conclusão: Set. 2016	MF/Autoridade Aduaneira
3.9 Efetuar uma revisão da legislação primária relativa às principais ameaças (sob a forma de crimes que geram proventos) identificadas pela ANR e considerar se é necessária mais alguma medida para fazer face a esta atividade criminosa.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Jun. 2017	MJ BCTL UIF

Objetivo Estratégico 4: Capacitar as autoridades policiais e judiciárias, com o intuito de melhorar a investigação, a acusação e a condenação no âmbito dos processos de branqueamento de capitais e infrações subjacentes.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
4.1 Estudar as conclusões da ANR e determinar qual a melhor forma de, em geral, afetar recursos, segundo uma abordagem baseada no risco, à investigação e ação penal no âmbito do branqueamento de capitais e atividades terroristas.	Início: Mar. 2016 Conclusão do estudo até Set. 2016, seguindo-se uma fase de implementação progressiva até 2020	MJ PGR
4.2 Designar a PCIC (sob a alçada da PGR) para conduzir todas as investigações no âmbito de processos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.	Conclusão: Set. 2016	PGR
4.3 Reunir uma equipa de especialistas, com a formação adequada, dentro da PCIC especificamente dedicada às investigações de crimes financeiros, incluindo investigações no âmbito de processos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Jun. 2017	PCIC
4.4 Solicitar que seja realizada uma investigação paralela no âmbito de processo de branqueamento de capitais relativamente a todas as infrações subjacentes graves que geram proventos.	Início: Jan. 2017 Em curso	PGR
4.5 Alargar as competências dos funcionários da Autoridade Aduaneira e providenciar-lhes formação específica em matéria de identificação do transporte transfronteiriço de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador; e implementar um sistema eficaz para garantir que cópias de todas as declarações prestadas por viajantes sejam imediatamente submetidas à UIF.	Início: Jun. 2016 Implementação progressiva até Jun. 2017	MF/Autoridade Aduaneira
4.6 Dotar a CAC das competências necessárias para investigar casos de corrupção, em particular aqueles que envolvem políticos e altos funcionários.	Início: Jan. 2017 Revisões contínuas de recursos	CAC
4.7 Dotar a PGR das competências necessárias para conduzir processos de branqueamento de capitais em conjunto com casos de corrupção e outras infrações subjacentes.	Início: Jan. 2017 Revisões contínuas de recursos	PGR

4.8 Atribuir às autoridades responsáveis pela aplicação da lei um leque alargado de competências e técnicas de investigação, visando o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.	Início: revisão Set. 2016 seguindo-se uma fase de implementação progressiva	MJ PGR
4.9 Nomear e formar magistrados específicos para presidirem a todos os casos de branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.	Início: Set. 2016 Formação regular de atualização	MJ Tribunal de Recurso
4.10 Rever os níveis das sanções e as diretrizes em matéria de prolação de sentenças, por forma a assegurar que as penas aplicadas ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo são eficazes, proporcionadas e dissuasivas.	Início: Jan. 2017 Conclusão: Jun. 2017	MJ PGR
4.11 Implementar políticas e metodologias que assegurem que os procedimentos de apreensão são efetuados no âmbito de todas as condenações por crimes de branqueamento de capitais e infrações subjacentes graves que geram proventos.	Início: Jan. 2017, seguindo-se uma fase de implementação progressiva	MJ
4.12 Desenvolver e implementar um sistema de declaração de bens eficaz, através do qual essas declarações fiquem ao dispor das autoridades competentes adequadas mandatadas para combater o BC/FT.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Dez. 2018	Tribunal de Recurso CAC

Objetivo Estratégico 5: Capacitar as autoridades de supervisão para garantir o cumprimento das medidas de prevenção contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo por parte do setor financeiro e de atividades e profissões não financeiras designadas.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
5.1 Estudar as conclusões da ANR e determinar a melhor forma de, em geral e segundo uma abordagem baseada no risco, afetar recursos à supervisão do cumprimento das medidas preventivas por parte das instituições financeiras e atividades e profissões não financeiras designadas.	Início: Mar. 2016 Conclusão do estudo até Set. 2016, seguindo-se uma fase de implementação progressiva até 2020	BCTL UIF Autoridade de Supervisão Adequada
5.2 Desenvolver o programa de fiscalização do combate ao BC/FT do BCTL, com recurso a técnicas locais e externas, que tenha integralmente em linha de conta as variações do risco entre as diferentes partes do setor financeiro e entre	Início: Jun. 2016 Conclusão do estudo até Dez. 2016, seguindo-se uma fase de implementação	BCTL

as diferentes instituições.	progressiva	
5.3 Rever os recursos destinados ao programa de fiscalização do BCTL, em geral e segundo uma abordagem baseada no risco, para assegurar um equilíbrio adequado entre os recursos alocados ao trabalho no âmbito do BC/FT e os recursos alocados à supervisão prudencial, respetivamente.	Início: Jun. 2016, em conformidade com a ação prevista em 5.2	BCTL
5.4 Desenvolver um manual para o programa de fiscalização do combate ao BC/FT do BCTL que reflita integralmente a implementação de uma abordagem baseada no risco, bem como as conclusões da ANR.	Início: Dez. 2016 Conclusão: Jun. 2017	BCTL
5.5 Providenciar formação em combate ao BC/FT a todo o pessoal do BCTL que ocupe cargos de supervisão relevante e designar alguns elementos para receberem formação como especialistas no combate ao BC/FT, com o intuito de estes passarem a constituir um centro de especialização dentro do próprio BCTL.	Início: Set. 2016, seguindo-se uma fase de implementação progressiva até 2017	BCTL
5.6 Colaborar proactivamente com o setor financeiro para informar as instituições, através de uma “declaração de princípios”, da abordagem do BCTL à fiscalização do combate ao BC/FT, incluindo no que se refere à aplicação de sanções ao incumprimento de medidas preventivas.	Início: Jan. 2017, depois de desenvolvido o programa de fiscalização Publicar declaração de princípios até Jun. 2017	BCTL
5.7 Consultar o Governo a respeito do tipo de regime de fiscalização de combate ao BC/FT que deve ser aplicado (e por quem) ao setor das atividades e profissões não financeiras designadas, em particular às profissões jurídicas.	Início: Dez. 2016 Conclusão: Jun. 2017	MJ Autoridade de Supervisão Adequada
5.8 Dotar o Ministério do Turismo das competências necessárias para regular o setor dos jogos de fortuna e azar e assegurar que o mesmo não é utilizado como meio de branqueamento de proventos de origem criminosa.	Início: Jun. 2017, seguindo-se uma fase de implementação progressiva	MTAC

Objetivo Estratégico 6: Melhorar a implementação das medidas de prevenção do BC/FT pelas instituições financeiras e atividades e profissões não financeiras designadas.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
6.1 Divulgar as conclusões da ANR por todas as instituições financeiras e atividades e profissões não financeiras designadas, disponibilizando um fórum para o debate sobre as implicações da sua abordagem à aplicação das medidas preventivas, tendo devidamente em conta os riscos.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Dez. 2016	BCTL UIF Autoridade de Supervisão Adequada
6.2 Promover a criação de um fórum em que os responsáveis pelo cumprimento possam estabelecer contacto entre si e diretamente com o BCTL, visando a partilha de tipologias e ajudando a desenvolver as melhores práticas a serem implementadas pelas instituições.	Início: Jun. 2016 Em curso daí em diante	UIF
6.3 Desenvolver e conduzir um programa regular de assistência, através do qual o BCTL pode informar e consultar as instituições sobre as possíveis formas de reforçar as medidas preventivas em matéria de combate ao BC/FT.	Início: Jun. 2016 Em curso daí em diante	BCTL
6.4 Colaborar com as instituições financeiras, no sentido de desenvolver e promover políticas que melhorem e potenciem a inclusão financeira.	Início: Jun. 2016, seguindo-se uma fase de implementação progressiva	BCTL
6.5 Colaborar especificamente com os OTD, no sentido de identificar os motivos pelos quais estes não apresentam RTS, e ajudá-los a compreenderem melhor as suas obrigações.	Início: Mar. 2016 Conclusão: Dez. 2016	UIF
6.6 Explorar junto das instituições financeiras as opções disponíveis para superar as dificuldades na obtenção de documentos de identificação fiáveis dos clientes.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Mar. 2017	BCTL
6.7 Consultar as instituições financeiras e outras partes interessadas (incluindo instituições académicas) para averiguar a viabilidade de desenvolver, numa base colaborativa, um programa de formação de pessoal em medidas de combate ao BC/FT.	Início: Set. 2016 Conclusão do estudo até Jun. 2017	BCTL UIF
6.8 Colaborar com os setores de atividade e profissões não financeiras designadas, no sentido de sensibilizar para as questões do combate ao BC/FT, explicando o desenvolvimento de um quadro de	Início: Jan. 2017 Conclusão: Jun. 2017	MJ UIF

supervisão adequado.		
----------------------	--	--

Objetivo Estratégico 7: Desenvolver a capacidade da UIF para recolher, analisar e divulgar relatórios de transações suspeitas, assim como de transações de moeda, e contribuir para as investigações no âmbito do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
7.1 Aumentar a capacidade da UIF, inclusivamente através do recrutamento de pessoal, de modo a assegurar que todos os RTS e declarações alfandegárias transfronteiriças são prontamente analisados e que a base de dados dos RTN é devidamente utilizada.	Início: Jun. 2016, seguindo-se uma fase de implementação progressiva	UIF
7.2 Desenvolver (ou adquirir) uma base de dados adequada para registar, gerir e facilitar a análise de RTS, de RTN e de declarações alfandegárias transfronteiriças pela UIF.	Início: Set. 2016 Conclusão da avaliação de necessidades até Mar. 2017, seguindo-se uma fase de implementação progressiva	BCTL UIF
7.3 Desenvolver manuais de operações e procedimentos internos adequados que forneçam um enquadramento claro ao pessoal que trabalha na UIF.	Início: Set. 2016 Conclusão: Set. 2017	UIF
7.4 Disponibilizar orientação, incluindo a respeito de tipologias e sinais de alerta, a instituições que prestam informações, no sentido de ajudar a melhorar a abrangência e a qualidade dos RTS.	Início: Set. 2016 Atualizações regulares daí em diante	UIF
7.5 Desenvolver procedimentos que permitam informar regularmente as instituições que prestam informações sobre a qualidade e o valor dos RTS.	Início: Set. 2016 Em curso daí em diante	UIF
7.6 Implementar procedimentos eficazes para que as UIF, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e outras autoridades relevantes possam partilhar	Início: Set. 2016, seguindo-se uma fase de implementação	UIF CNCBC Grupo de Trabalho II

informações e cooperar plenamente no curso de investigações relativas a branqueamento de capitais, infrações subjacentes e financiamento do terrorismo.	progressiva	
7.7 Desenvolver procedimentos adequados à partilha de informação e à plena cooperação com as UIF de outros países.	Início: Mar. 2016 Em curso daí em diante	UIF

Objetivo Estratégico 8: Melhorar a transparência relativamente aos beneficiários efetivos de pessoas coletivas estabelecidas dentro da jurisdição.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
8.1 Garantir que o SERVE cumpre os seus objetivos como balcão único para todas as pessoas coletivas estabelecidas em Timor-Leste.	Conclusão: Dez. 2016	MJ (tutela conjunta) SERVE
8.2 Conceber e implementar medidas que, sem demora, permitam fornecer às autoridades responsáveis pela aplicação da lei e à UIF informações atualizadas sobre os beneficiários efetivos de pessoas coletivas, incluindo ponderar medidas de divulgação dos beneficiários efetivos de sociedades comerciais ao SERVE.	Início: Set. 2016 Conclusão: Dez. 2017	MJ SERVE
8.3 Garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei têm os poderes necessários para aceder, no curso das suas investigações, a toda a informação importante relativa a pessoas coletivas.	Concluir revisão de competências até Jun. 2017	MJ PGR
8.4 Rever a adequação da legislação e regulamentação aplicável às organizações não-governamentais sem fins lucrativos (ONG), e realizar uma avaliação deste setor (com recurso a assistência técnica se necessário), de modo a identificar os tipos e as características das ONG (caso existam) que podem potencialmente ser utilizadas de forma abusiva para financiar o terrorismo.	Concluir revisões até Jun. 2017	MJ

Objetivo Estratégico 9: Desenvolver e potenciar a cooperação, quer ao nível nacional, quer ao nível internacional, entre as autoridades competentes no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
9.1 Implementar Memorandos de	Início: Set. 2016	CNCBC (autoridades

Entendimento (ou acordos de cooperação similares) para a partilha de dados e informações importantes entre as autoridades nacionais responsáveis por ações no âmbito do combate ao BC/FT.	Conclusão: Dez. 2017	responsáveis pela aplicação da lei)
9.2 Negociar Memorandos de Entendimento (ou acordos similares) com todos os parceiros-chave, visando a cooperação pronta e efetiva em matérias relacionadas com o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.	Identificação de parceiros-chave até Dez. 2016, seguindo-se negociações até Dez. 2017	CNCBC (autoridades responsáveis pela aplicação da lei)
9.3 Garantir que todos os organismos relevantes dispõem de um funcionário nomeado, responsável pelo controlo e coordenação de pedidos (internos e externos) de cooperação com parceiros estrangeiros.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Dez. 2016	Representantes permanentes na CNCBC
9.4 Garantir que a CNCBC reúne trimestralmente e que funciona como ponto central para a identificação e tratamento de questões que podem obstar à cooperação entre as autoridades nacionais e os parceiros estrangeiros.	Em curso	Presidentes da CNCBC
9.5 Proactivamente candidatar-se à adesão ao Grupo Egmont de Unidades de Informação Financeira.	Início: Jun. 2016 Conclusão: Jun. 2018	UIF

Objetivo Estratégico 10: Sensibilizar os cidadãos para a necessidade de combater o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo.

Ação	Calendarização	Entidades líderes e de apoio
10.1 Conduzir regularmente campanhas publicitárias junto do público em geral, visando a sensibilização para a necessidade das medidas de combate ao BC/FT e o aconselhamento sobre os procedimentos e requisitos para a abertura de uma conta bancária.	Início: Set. 2016, seguindo-se programas regulares	BCTL UIF PCIC
10.2 Desenvolver um programa público de sensibilização, no sentido de encorajar o uso mais generalizado do sistema financeiro nas transações diárias, e desincentivar o recurso a numerário em transações mais avultadas.	Início: Set. 2016, seguindo-se programas regulares	BCTL
10.3 Aumentar a sensibilização do público para os requisitos de declaração (e possíveis consequências da não declaração)	Início: Set. 2016, seguindo-se programas regulares	MF/Autoridade Aduaneira UIF

de numerário e de instrumentos negociáveis ao portador, aquando do seu transporte transfronteiriço.		
---	--	--

Anexo: Lista de siglas e acrónimos

ANR	-	Avaliação Nacional de Risco
APG	-	Grupo Ásia-Pacífico Contra o Branqueamento de Capitais
BC/FT	-	Branqueamento de Capitais/Financiamento do Terrorismo
BCTL	-	Banco Central de Timor-Leste
BAD	-	Banco Asiático de Desenvolvimento
CAC	-	Comissão Anti-Corrupção
CFP	-	Comissão da Função Pública
CNCBC	-	Comissão Nacional para a Implementação das Medidas Destinadas ao Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo
GAFI	-	Grupo de Ação Financeira Internacional
MAE	-	Ministério da Administração Estatal
MF	-	Ministério das Finanças
MJ	-	Ministério da Justiça
MTAC	-	Ministério do Turismo, Arte e Cultura
ONG	-	Organização Não Governamental
OTD	-	Operadores de Transferências de Dinheiro
PCIC	-	Polícia Científica de Investigação Criminal
PGR	-	Procuradoria-Geral da República
PNTL	-	Polícia Nacional de Timor-Leste
RCSNU	-	Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas
RTN	-	Relatório de Transações em Numerário
RTS	-	Relatório de Transações Suspeitas
SERVE	-	Serviço de Registo e Verificação Empresarial
UIF	-	Unidade de Informação Financeira



CNCBC

National Commission for the Implementation of Measures to Fight against Money Laundering and Terrorist Financing

The National Commission for the Implementation of Measures to Fight Money Laundering and Terrorist Financing (CNCBC) is a structure created by Government Resolution n.º 10/2014 of 9 April, amended by Government Resolution n.º 18/2016 of 29 June, with a mission to coordinate the implementation of the recommendations and best practices issued by the Financial Action Task Force (FATF), an intergovernmental body responsible for defining international standards at the global level on the prevention and combating of money laundering and financing of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, and the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG), of which Timor-Leste has been a member since July 2008. Timor-Leste underwent its first mutual evaluation in 2012.

Therefore, as co-Chairman of the CNCBC it is with a special sense of duty that we share with the general public the first National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing, as well as the first National Strategic Plan for Combating Money Laundering and Terrorist Financing (2016-2020),¹ which features 10 strategic objectives, with respective actions, implementation calendar, as well as the entities responsible for their implementation. These documents provide all stakeholders with an analysis of what was found during the joint evaluation exercise and the measures that the Government is undertaking to perform as part of its multi-year strategic plan.

Since 2009 the legal system of East Timor, in fulfillment of the provisions of the Vienna and Palermo Conventions, has criminalized money laundering and the financing of terrorism through the Penal Code, and, since 2011, as subsequently amended in August 2013, also has a special legal regime concerning AML/CFT, supplemented by special scheme for cases of terrorism, organized or highly violent crime and additionally, in compliance with article 4 of Law n.º 17/2011, of 28 December, amended by Law n.º 5/2013/III, of 14 August and following the recommendations of the latest *Mutual Evaluation Report* conducted by APG adopted in the plenary session of July 2012, the

¹ Both documents were approved by the Council of Ministers in 14 of June 2016.

Financial Information Unit (Portuguese acronym UIF), which was established by Decree-Law n.º 16/2014 of 18 June, as an independent administrative body operating within the Central Bank of Timor-Leste (Portuguese acronym BCTL), the first Executive Director of which was appointed in September 2014.

The economic development of Timor-Leste, which has not always been accompanied by institutional strengthening, is influenced by the natural conditions of its terrestrial border, the vastness of its maritime boundary, and the dollarization of its payment system. The economy is still largely based on circulating cash, which makes us aware of the difficulties that we face in this particular area of the fight against money laundering and terrorist financing, where risks can be mitigated and managed, but where it is impossible to construct an absolutely invulnerable system.

We consider the fight against money laundering and related crimes, including drug trafficking, corruption and terrorism, as a homage to those of past generations who gave their lives for this country, and also an obligation to protect the interests of future generations, and therefore a worthy goal for the Government of the Democratic Republic of Timor-Leste.

Participation in regular exercises in this area is crucial to ensure the collection of relevant and updated information, that threats and vulnerabilities are identified, and also that this information is shared with all relevant stakeholders, ensuring that constant and functional communication and consultation channels are maintained.

This first exercise was held between May and December 2015 and coordinated by the CNCBC, with contributions from a wide range of stakeholders, both national and international, from the public and private sectors, as well as numerous civil society organizations. The exercise made it possible to identify risks and vulnerabilities, and showed ways to mitigate them.

This work was made possible through the involvement of the Asian Development Bank (ADB) and its Pacific Private Sector Development Initiative (PSDI), which assured continuous technical support, including the recruitment of internationally recognized expert Mr. Richard Chalmers, as well as through the cooperation of all members of the CNCBC and the collaboration of the private sector.

Finally, I would like to publicly express my appreciation to the Director of the Financial Information Unit as well as the members of the Permanent Secretariat of the CNCBC, for the commitment, competence and professionalism that they have always demonstrated.

Only through committed joint action we will succeed in implementing and developing a solid national system to combat money laundering and terrorist financing,

mitigating current and future risks, and prioritizing and allocating existing resources effectively.

Dili, 7 October 2016

Ivo Jorge Valente
Co-chairman of the CNCBC

Timor-Leste

National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing

Table of Contents

Introduction	3
Key Findings	5
The Way Forward.....	6
Context of Timor-Leste.....	8
Economy	8
Legislation and enforcement.....	8
Compliance with international standards	10
Money Laundering Threats.....	11
Overall criminal activity	11
Corruption	13
Tax evasion.....	14
Drug-trafficking.....	15
Fraud.....	16
Human-trafficking and sexual exploitation.....	17
Smuggling and evasion of excise duties.....	17
Illegal gaming	18
Organised criminal groups and racketeering	18
Cash couriers	19
Foreign predicate offences	20
Money Laundering Threat Impact	22
Money Laundering Vulnerabilities.....	23
Structural Vulnerabilities.....	23
Cash economy and financial exclusion.....	23
Use of the US dollar	24
Corruption	25
Financial Sector Vulnerabilities	25
Banks	26
Money transfer operators.....	27
Currency Exchange Bureaux	28
Other financial institutions	29
Non-Financial Sector Vulnerabilities	29
Lawyers.....	29
Administrative Vulnerabilities.....	30
Identification documents.....	30
Customs and border controls	31
Public sector contracts.....	32
Company registration.....	33
Capacity to investigate money laundering.....	34
Oecusse Special Economic Zone	35
Money Laundering Vulnerabilities Probability	36
Terrorist Financing	37
Annex 1: List of stakeholders engaged in meetings to discuss input to the NRA	39
Annex 2: Key Changes to the Standards (the FATF Recommendations)	40
Annex 3: List of Acronyms	42

Introduction

1. This document provides Timor-Leste's first National Risk Assessment (NRA) in relation to money laundering¹ and terrorist financing, which was undertaken over the period May-December 2015². It was adopted by the Council of Ministers in June 2016, together with a National Strategic Plan, which provides a road map for action by the authorities in response to the NRA, up to the year 2020. Slightly edited versions of both documents are now being published in order to illustrate what steps are being taken to address these critical issues, which are a priority of the Government of Timor-Leste. These documents will provide a key basis for discussions with all relevant stakeholders as the action plan is rolled out.

2. Money laundering can undermine the integrity and stability of Timor-Leste's financial market and institutions; can adversely impact the development of the economy; and can damage the country's international reputation. The ability of terrorists and terrorist organisations to raise or transfer funds in Timor-Leste can be a direct threat to the country's security and to that of neighbouring countries.

3. The NRA is intended to provide the basis for identifying how, through a national action plan, the Government and other relevant stakeholders in Timor-Leste should respond to the threats and vulnerabilities that have been identified. A *threat* is a person, group of people, object or activity with the potential to harm, for example, the state, society, the economy, the financial system, etc. *Vulnerabilities* comprise those things that can be exploited by the threats, or may support or facilitate their activities. The response to these issues will necessarily involve the adoption of a risk-based approach to addressing the challenges, in order to be able to allocate the country's limited resources to best effect.

4. The methodology used in creating the NRA³, which was coordinated by the National Commission for the Implementation of Measures on the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing (CNCBC), involved (a) input from a broad range of stakeholders⁴ in the country, from both the public and private sectors, in order to gather their perceptions of the money laundering and terrorist financing threats and vulnerabilities faced by the country; (b) the collection of relevant data concerning, among other things, the proceeds-generating crimes committed within the jurisdiction; (c) a consideration of the economic, social and institutional nature of the country; and (d) meetings of the CNCBC to discuss and validate the initial findings from the assessment.

5. The intention is that this NRA will be updated at regular intervals in order to benefit from improved statistics and information sources, and from the overall experience in addressing money laundering and terrorist financing issues within the country. Future updates will also seek to reflect developments in the strengthening of Timor-Leste's defences with respect to these issues. As is noted throughout the NRA, there is currently a

¹ Money laundering is broadly defined to mean the process by which the proceeds of criminal activity are placed and integrated into the financial system and broader economy with the intention of concealing their origin.

² The NRA does not take account of any developments that might have taken place (or statistics that became available) after the end of 2015.

³ Timor-Leste is grateful to the Asian Development Bank's Private Sector Development Initiative (PSDI) for the technical assistance granted in relation to the NRA. PSDI is a regional technical assistance facility co-financed by the Government of Australia, the Government of New Zealand and the Asian Development Bank.

⁴ See Annex 1 for list of stakeholders engaged in the discussions.

significant limit to the data available that might provide a better understanding of the potential scale of the threats that have been identified. It is hoped that future improvements in data collection will permit a deeper analysis in due course.

Key Findings

6. As this is Timor-Leste's first national risk assessment, the process has been exploratory, and further work will be required to strengthen the information-base upon which the assessment is drawn. However, the key issues that emerge from the NRA may be summarised as follows:

- With some exceptions, the awareness of money laundering issues within the public and private sectors is not well developed, especially since the legislation is relative new (enacted in 2011 and revised in 2013); but some of the foreign banks are acutely aware of the risks and have adopted procedures that go beyond what local requirements may currently demand.
- There are no estimates of the overall value of the proceeds of crime in Timor-Leste, and very little information is currently available on the likely proceeds from individual types of offence. Generally, statistical data are very restricted in their coverage. However, corruption, which is endemic within the administration, is universally regarded as the primary source of criminal proceeds. Tax evasion is widespread, but this is often not perceived (incorrectly) by many to be a criminal activity. Drug-trafficking, fraud and human-trafficking are also key areas of concern.
- The general perception, based on the information available, is that the current scope for large-scale money laundering is limited, due in part to the small size of the financial sector and the structural shortage of other attractive mechanisms to launder criminal proceeds. However, significant vulnerabilities exist, which could easily be exploited to a greater extent by both domestic and foreign criminals.
- The substantially cash-based economy, the use of the US dollar as the legal tender currency, and the largely unrecorded movement of cash across the borders (despite nominal declaration requirements) create an attractive environment to intermingle and conceal criminal proceeds (both domestic and foreign) with legitimate business and personal funds.
- Banks and money transfer operators are the most likely targets for money laundering attempts within the formal economy, but any such activity is likely to be based on relatively unsophisticated transactions, involving simple deposits or transfers.
- The current legal framework for AML/CFT does not comply fully with international standards in a number of key aspects and, as a result, creates money laundering and terrorist financing vulnerabilities that can easily be exploited. The failure to comply with the standards also poses a risk to Timor-Leste's international reputation, in view of the priority that these matters are given at the highest political level globally⁵.
- The law enforcement response to proceeds-generating crime is primarily focussed on tackling the predicate offences⁶, and very few money-laundering investigations have taken place. Parallel investigations of the financial aspect of

⁵ Note, for example, the succession of statements from the G7 Leaders.

⁶ The "predicate offence" is the primary offence from which the criminal proceeds are derived.

the predicate offence are rare, except in relation to some high-profile corruption cases.

- The regulatory response to ensuring the implementation of robust preventive measures in the financial sector is developing, but this remains “work in progress”. Particular concerns lie with the level of compliance by some institutions with the suspicious transaction reporting requirements.
- Information on, and awareness of, terrorist financing issues is extremely limited across the board, and has not been seen as a priority matter. That said, there is currently no evidence that Timor-Leste is being used as a source or transit jurisdiction for terrorist funds, and the general environment does not appear to be conducive to such activity. However, further work is required to put in place some of the basic safeguards to help mitigate potential risks.

The Way Forward

7. The NRA is an essential starting point for identifying where government, the law enforcement and regulatory authorities, the private sector and other stakeholders need to apply their resources in order to mitigate the risks that have been identified. On this basis, the government has adopted a national strategy that sets out an action plan of how it intends to respond to the findings. The key priorities of this action plan are:

- To engage in an awareness campaign to ensure that all stakeholders are alert to the issues arising from the NRA, and to require government departments and agencies to draw up relevant action plans linked to the government’s strategic plan.
- To review the legal, institutional and administrative framework that underpins the AML/CFT regime, assessing it against the revised FATF standards, and to take prompt action to bring it into line with international standards.
- To take action to improve the collection of relevant data and intelligence, so that a stronger picture of the true extent of criminal proceeds and potential money laundering activity in the economy can be developed.
- To enhance the capacity of the law enforcement authorities, the judiciary, BCTL and UIF to fulfil their responsibilities with respect to countering money laundering and terrorist financing.
- To require that relevant authorities and agencies apply a risk-based approach to tackling issues relating to money laundering and terrorist financing in order to maximise the use of available resources.
- To enhance efforts to address corruption, which is both a primary source of criminal proceeds, and a significant vulnerability in relation to efforts to fight money laundering.
- To work with the financial sector, through the BCTL, to strengthen the sector’s defences against both money laundering and terrorist financing, and to develop a more effective regime for identifying and reporting suspicious transactions.
- To take action to ensure transparency of beneficial ownership of companies and other legal persons registered in Timor-Leste.

- To implement measures, in line with international standards, to ensure that the safeguards against Timor-Leste being used as a source of, or transit point for, terrorist financing are properly in place.
- To appoint a coordinator to oversee the implementation of the national strategy to ensure that the agreed actions are fully implemented and the timelines met.
- To require the CNCBC to coordinate the updating of the NRA within the next two to three years, so that the efforts in implementing the action plan can be assessed and the money laundering and terrorist financing risks re-evaluated.

Context of Timor-Leste

Economy

8. Timor-Leste restored its independence in May 2002 after a period of United Nations administration, which followed the vote for independence in 1999 and the end of the Indonesian occupation. Timor-Leste endured some years of instability following independence. It has been stable in recent times, but remains a state in transition.

9. Resulting from its history as a Portuguese colony, Timor-Leste has a predominantly Catholic population (96.9%)⁷, but other minority religions are freely tolerated. The country has a small and relatively open economy dependent mainly on oil and gas exports and international donor assistance. It is classified by the World Bank as lower middle income, with Gross Domestic Product in 2014 of US\$1.552 billion and a population of just under 1.2 million⁸. Oil revenues have helped elevate Timor-Leste's overall income classification, but poverty remains persistently high, particularly in rural areas where the majority of the population lives⁹. Taxes and royalties from petroleum production provided 57% of government revenues in 2014¹⁰. Unemployment among the youthful population (60% of the population is under 25 years of age) presents a major challenge.

10. Timor-Leste's principal trading partner is Indonesia (with which it has an extensive land border), followed by Australia, Singapore and China. Although Timor-Leste has a small financial sector (mostly concentrated within the capital, Dili), the economy remains substantially cash-based. This not only includes day-to-day domestic transactions, but also extends to many aspects of the external trade, particularly with Indonesia. The adoption in 2000 of the US dollar as the legal tender makes Timor-Leste's currency exchangeable universally, and therefore renders it a highly desirable "commodity".

Legislation¹¹ and enforcement

11. The legal framework in Timor-Leste is relatively complex. Following independence in 2002, the new Constitution allowed for the continued application of some Indonesian laws and United Nations instruments in conjunction with Timor-Leste legislation, in as far as the Indonesian and UN provisions do not conflict with subsequent Timor-Leste laws. This results in a legal structure based on three strands:

- (a) Indonesian laws passed during the occupation of Timor-Leste (1975-October 1999);
- (b) UNTAET instruments introduced during the UN administration (October 1999-May 2002); and
- (c) Timor-Leste legislation enacted since independence (May 2002 onwards).

12. Timor-Leste criminalised money laundering in article 313 of the Penal Code through Decree Law no. 19/2009 of 8 April 2009. The same Decree Law introduced the offence of terrorist financing. The AML/CFT Law (Law no. 17/2011), enacted in

⁷ 2011 census

⁸ World Bank: Country data series

⁹ World Bank: Country overview

¹⁰ ADB: Asian Development Outlook 2015, page 263

(<http://www.adb.org/sites/default/files/publication/154508/ado-2015.pdf>)

¹¹ Additional relevant legislation (e.g. relating to drugs and human trafficking) is currently being considered by the parliament.

December 2011, consolidates a number of measures previously covered only by regulation, and provides for a series of preventive measures (including customer due diligence and suspicious transaction reporting), as well as the creation of the financial information unit (Portuguese acronym UIF). This law (and certain provisions of the Penal Code) was subsequently amended on 14 August 2013 (Law no. 5/2013/III) to address deficiencies identified during the mutual evaluation undertaken by the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG)¹², whose report was published in July 2012. A further Decree Law (no. 16/2014) came into force on 18 June 2014, addressing the governance and powers of the UIF.

13. As specified in the AML/CFT Law, the UIF has been created as an autonomous body within the central bank (BCTL), and began operations in 2014. Prior to that, suspicious transaction reports were filed directly with the central bank. The UIF currently has a staff complement of two persons, who work closely with the various law enforcement agencies within Timor-Leste. These agencies comprise the national police (PNTL), the Anti-Corruption Commission (CAC)¹³ and the Police Scientific Criminal Investigation Unit (PCIC), which was established in February 2015 to handle all serious and complex criminal investigations¹⁴, including money laundering and terrorist financing. Although the PCIC has started to take on a number of investigations, it is not yet fully operational.

14. Investigations by the three law enforcement agencies in Timor-Leste are undertaken under the direction of the Public Prosecutor's Office (PGR), which has ultimate responsibility for investigating and prosecuting all criminal offences. The PGR has two prosecutors dedicated to corruption cases, and a further sixteen handling other criminal cases. The judiciary consists of a Court of Appeal and four municipal courts (in Dili, Baucau, Suai and Oecussi). The municipal courts are responsible for dealing with all types of offence committed within their respective jurisdictions.

15. Public Instruction no. 04/2009 issued by the Banking and Payments Authority (the predecessor to the BCTL) requires prior approval from the BCTL for the import or export of cash totalling US\$10,000 or more, and also requires inbound and outbound travellers to declare cash in their possession of US\$5,000 or more¹⁵. The AML/CFT Law adjusted the declaration requirement to US\$10,000, but the Customs Service continues to apply the previous threshold of US\$5,000. Under the AML/CFT Law, the Customs Service is given the power to seize or restrain cash and bearer negotiable instruments if there has been a failure to declare them at the border as required by law, or if there is suspicion of money laundering or terrorist financing.

16. The BCTL has responsibility for the licensing and supervision of all financial institutions operating in Timor-Leste. As a consequence, it has the authority, under article 27 of the AML/CFT Law, to issue regulations and instructions relating to AML/CFT preventive measures that help implement the broader obligations specified under the primary legislation. Key measures are currently included within Public Instruction no. 02/2004 on the Prevention of Money Laundering, Customer Identification and Record-

¹² Timor-Leste has been a member of the APG since July 2008, and underwent its first mutual evaluation in 2012.

¹³ The CAC has 15 senior investigators and a further nine staff under training.

¹⁴ Excluding corruption, which will remain the responsibility of the CAC.

¹⁵ This Instruction was designed not only to address money laundering issues, but was also introduced to help protect against capital flight during a period of political and economic uncertainty.

Keeping¹⁶. The BCTL oversees compliance with the requirements by banks through its onsite inspections (involving three staff) and offsite analysis. The BCTL's supervision of the other financial institutions is less developed, but is progressing well.

Compliance with international standards

17. Timor-Leste is a member of the APG, which is an Associate Member of the Financial Action Task Force (FATF), the international standard-setter in relation to anti-money laundering and the combatting of the financing of terrorism. As a member of the APG, Timor-Leste is routinely subject to a peer review for compliance with the FATF standards (termed "Recommendations"). Timor-Leste's first, and so far only, review took place in 2012¹⁷, when the country was judged to fall below an acceptable level of compliance with 31 of the then 49 international standards¹⁸, including 11 of the 16 core and key Recommendations¹⁹. As a result, Timor-Leste was placed in an expedited follow-up process that required it to report back on its progress of reform to the APG plenaries in 2013 and 2014.

18. The APG's analysis of the 2014 follow-up report concluded that Timor-Leste had made significant progress in implementing reforms, and that it had achieved an acceptable level of compliance with three of the 11 core and key Recommendations that previously showed major deficiencies (i.e. customer due diligence, suspicious transaction reporting in relation to terrorist financing, and ratification of relevant UN Conventions). However, while some progress had been achieved with respect to other FATF Recommendations, there remained significant deficiencies that needed to be addressed. With respect to the core and key Recommendations these continuing deficiencies related to certain aspects of the following matters:

- Predicate offences for money laundering
- Freezing of terrorist assets in compliance with UN Security Council Resolutions
- International cooperation
- Financial intelligence unit
- Suspicious transaction reporting

With respect to the other FATF standards, the remaining areas of concern related to:

- Beneficial ownership of legal persons
- Non-profit organisations
- Politically exposed persons
- Designated non-financial businesses and professions
- Financial sector internal controls
- Money services businesses
- Wire transfers

¹⁶ A revised Instruction, dealing with customer due diligence, is currently being discussed with stakeholders.

¹⁷ Full report available at: <http://www.apgml.org/members-and-observers/members/member-documents.aspx?m=900d9ae8-5005-45d9-8200-24a314b1ab05>

¹⁸ This review was against the 2003 standards, using the 2004 assessment methodology. The FATF revised its standards in 2012 and issued a new assessment methodology in 2013. The National Strategic Plan is based on the requirements of the revised standards.

¹⁹ The "core and key" Recommendations were considered to be the fundamental building blocks of an AML/CFT regime, and the level of compliance with these largely determined the nature of the follow-up process.

- Law enforcement powers and capabilities
- Cross-border cash movements
- Resources available to competent authorities
- Domestic cooperation among competent authorities
- Maintenance of statistics

19. Since 2014, some further progress has been made in addressing these deficiencies (e.g. the operational capacity of the UIF). Under the APG’s revised follow-up procedures, Timor-Leste will have to submit annual summary progress reports for the next two years, and a detailed report in either 2017-18 or 2018-19. If the analysis finds that insufficient progress is being made, more detailed reporting and/or membership action may be applied. The next comprehensive assessment by APG²⁰ (involving desk-based reviews and on-site work by assessors) will be against the revised 2012 FATF standards²¹, using the 2013 methodology, which will examine not only “technical compliance” with the standards, but will also review the degree of effectiveness of the overall regime in combatting money laundering and terrorist financing, by measuring Timor-Leste’s performance against eleven defined “Immediate Outcomes”. These outcomes relate to objectives that are central to a successful AML/CFT regime. For example, Immediate Outcome 1 assesses the extent to which countries really understand their money laundering and terrorist financing risks, in part through having undertaken a national risk assessment.

20. It is recognised that technical deficiencies remain in the legal, administrative and institutional framework in Timor-Leste. The extent of these deficiencies needs to be considered thoroughly through the completion of a formal self-assessment against the revised FATF standards. This will then provide the basis for considering further legislative and other changes, and will assist in determining what additional measures may be required to enhance the effectiveness of the overall AML/CFT system.

Money Laundering Threats

21. Timor-Leste is a small country with relatively low levels of domestic serious crime that might give rise to the risk of substantial money laundering. Moreover, the country’s current state of economic and financial development is such that large-scale money laundering would be far more difficult to perpetrate than within a more developed financial centre. That said, there are a number of fundamental issues in relation to criminality within the jurisdiction that provide significant potential for money laundering, if they remain unchecked. In addition, the increasing ease with which travellers can reach Timor-Leste by land, air or sea, means that the country may increasingly be exposed to the potential for laundering the proceeds of foreign criminality.

Overall criminal activity

22. The following table provide a consolidation of the figures for potential proceeds-generating crimes that have been investigated by the three principal law enforcement agencies (PNTL, PCIC and CAC). The data may not be complete or consistently

²⁰ This will probably not take place until 2020 at the earliest.

²¹ The revision has not brought about significant changes to most of the previous standards, but has introduced a requirement to undertake a national risk assessment. A summary of the key changes is attached at Annex 2.

classified²², but they present a general picture of the level of relevant criminal activity in Timor-Leste. The list of offences draws on the descriptions within the FATF standards relating to the offences that must be classified in law as predicate offences for money laundering. The terms may not necessarily reflect the terminology used in Timorese legislation. The list does not contain all twenty-one of the predicate offences required by the FATF standards. Counterfeiting of products, illicit trafficking in stolen goods, piracy, and insider trading and market manipulation are not currently predicate offences for money laundering in Timor-Leste, as they have either not been criminalised, or they attract a prison term of less than two years, which is the threshold for a predicate offence under the Penal Code.

Table 1: Crimes investigated by law enforcement authorities²³
(Classified under FATF categories of predicate offences)

Type of Crime	2013	2014	2015 (Jan-Aug)
Participation in organised crime	24	18	8
Terrorism, including terrorist financing	0	0	0
Human trafficking	1	0	1
Sexual exploitation	2	0	7
Drug trafficking	3	7	4
Illicit trafficking in arms	0	0	1
Corruption and bribery	151	37	109
Fraud	28	0	17
Counterfeiting currency	0	0	0
Environmental crimes	5	0	0
Murder and serious bodily injury	57	51	20
Kidnapping, illegal constraint and hostage-taking	1	0	0
Robbery or theft	277	220	103
Smuggling (including in relation to customs and excise duties)	14	27	21
Tax crimes (relating to direct and indirect taxes)	0	0	0
Extortion	0	0	0
Piracy of products	3	0	2
Total	566	360	293

23. For the most part, the figures appear to indicate a relatively low level of proceeds-generating crime in Timor-Leste, especially when considering that the majority of the offences of murder and bodily injury relate to domestic violence, without any financial inducement; and the theft and robbery offences mostly involve petty crime. However, as discussed in the following sections, the figures do not, in themselves, highlight a number of material money laundering threats that are currently faced by Timor-Leste.

²² There are no national crime statistics collected on a consistent basis, and there have been challenges in categorising some of the offences in line with the FATF concept of “serious offences”.

²³ Consolidation of data submitted by PNTL, PCIC and CAC.

Corruption

24. Corruption within government departments, public administrations and other agencies is widespread within Timor-Leste and may be described as endemic. In its 2014 Corruption Perception Index, Transparency International ranks Timor-Leste as number 133 out of 174 countries in ascending order of the most corrupt jurisdictions²⁴. Moreover, Timor-Leste's ranking (and underlying score) has deteriorated over the past three years, suggesting that the issue is becoming more serious. The Government of Timor-Leste established an Anti-Corruption Commission (CAC) in 2010 with the responsibility to investigate cases of suspected corruption, and to submit the finding to the public prosecutor (PGR), who retains overall responsibility for investigations, and for determining whether prosecutions should proceed. The following table shows the number of investigations undertaken by the CAC since 2011, by category of alleged corrupt act.

Table 2: Corruption investigations by CAC²⁵

Primary Offence ²⁶	2011	2012	2013	2014	2015 (Jan-Jul)	Total
Taking Bribes (linked to illicit act)	2	2	7	5	7	23
Taking Bribes (linked to licit act)	2	2	2	0	0	6
Giving Bribes	4	7	4	0	0	15
Misappropriation of public assets	5	10	36	17	24	92
Embezzlement	0	8	2	1	2	13
Abuse of power	9	28	46	2	42	127
Financial involvement in contract awards	0	15	11	0	23	49
Associated offences						
Falsification of documents	1	14	24	12	7	58
Aggravated forgery	4	3	3	0	0	10
Money laundering	0	3	0	0	0	3
Intentional mismanagement	2	5	5	0	2	14
Negligent mismanagement	0	0	1	0	0	1
Mismanagement of public funds	0	1	2	0	0	3
Fiscal fraud	1	4	0	0	2	7
Conflict of interest	0	8	8	0	0	16
Total	30	110	151	37	109	437

²⁴ <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

²⁵ Source: CAC submission

²⁶ As classified under the Penal Code and the Law on the CAC.

25. It is undoubtedly the case that these data fail to reflect the true extent of corruption within the public sector, especially as most investigations are prompted by complaints from the public or other interested parties, rather than arising from internal controls and alert systems. In addition, some corruption investigations are undertaken directly by the PGR and are not reflected in the table. A survey of the public, commissioned by the CAC in 2011, indicated that, “corruption is seen by many to be widespread in most government offices beginning with the Office of the President”²⁷. The available data does not provide an indication of the sums of money (or other inducements) involved, although there is a general perception that much of the corruption relates to small bribes being paid in order to facilitate obtaining basic public services²⁸. However, the view of key stakeholders is that relatively high-value corruption is prevalent in the Ministries of Finance, Education, Health and the Interior, and that it mostly involves procurement and public works, where systems and controls over expenditure are poorly designed and implemented. While the volume of corrupt practices is undoubtedly greater among junior staff who seek to supplement their pay, the high value proceeds of corruption are far more concentrated among those at a senior level who have direct influence over decisions relating to the allocation and disbursement of government funds.

26. The absence of specific data on the extent of corruption makes it impossible to evaluate the true size of the threat in relation to money laundering. However, in view of the fact that corruption extends throughout the public sector, reaching very senior levels in the administration, the threat is undoubtedly very substantial, and can be regarded, with a high degree of certainty, as the primary source of criminal proceeds in Timor-Leste.

Case Study A: High-level corruption

A Minister of Education engaged personally in a contract, valued at \$2 million, for an Australian company to supply new electronic equipment for the establishment of an educational channel on TV and radio. Proper procurement procedures were not followed, and the contract was signed before the budget was approved. The Director of Procurement at the Ministry deliberately failed to require proper verification of the equipment upon its arrival, and the authorisation submitted to the Ministry of Finance for payment did not contain complete documentation verifying the correct status of the equipment, which was subsequently discovered to be second-hand and unfit for purpose. The Minister was sentenced to seven years in prison, and the Director to three years.

Source: CAC

Tax evasion

27. Tax crimes became a required category of predicate offence for money laundering in the 2012 revision of the FATF standards. Tax evasion is a criminal offence in Timor-Leste, with a penalty of 2-6 years imprisonment, or up to 8 years in serious cases²⁹. Personal income tax in Timor-Leste is levied at a standard rate of 10% and is withheld directly by the employer. However, individuals do not submit statements of other income to the tax authorities. Business taxes are levied on profits in the range of 2%-10%, depending on the activity from which profits are derived. According to the Ministry of Finance, approximately 40,000 tax identification numbers (TINs) have been issued, but this does not reflect the true number of potential taxpayers, which is significantly higher.

²⁷ Source: CAC Corruption Perception Survey, 2011.

²⁸ To date, some US\$237,000 has been recovered from offenders and paid back to the State.

²⁹ See Article 314 of the Penal Code.

28. The consolidated crime figures indicate that there have been no investigations of tax offences over the past three years³⁰, but these data do not reflect what is widely perceived to be a systematic evasion of tax liabilities, although there are no data on the estimated losses to the State due to such evasion. The absence of tax investigations reflects weaknesses in both the tax administration and the underlying legislation, which provides considerable scope for avoidance of taxes³¹.

29. Given the lack of procedures to tax personal income beyond that obtained through employment, a common method to evade business taxes is to intermingle business and personal funds, so that the true origin of the funds becomes impossible to distinguish. This practice is recognised, by officials within both the public sector and the financial industry, as being commonplace, although there is no consensus on whether it typically results from a deliberate attempt to evade taxes, or from a general lack of understanding of basic accounting and book-keeping principles.

30. Weak practices within government departments (possibly linked, in some cases, to corruption) facilitate the intermingling of business and personal funds. Stakeholders have indicated that it is not uncommon for funds linked to government contracts to be paid into personal, rather than business accounts; and that, even when initial payments are disbursed correctly, the successful bidder³² may provide subsequent instructions for future payments to be made into a non-business account, without the relevant department challenging the basis for the change.

Drug-trafficking

31. The crime statistics do not portray drug trafficking as a major threat (14 investigations in the past three years). However, the view among stakeholders and external observers is that, while the domestic illegal drug market may be relatively small (mostly involving methamphetamine), Timor-Leste is under threat as a transit area to neighbouring countries, especially the much larger Indonesian market³³. The entry of drugs (via Singapore and elsewhere in SE Asia) is facilitated by the extensive, and largely un-policed, coastline, and by weak controls at the airport; while the exit is made relatively simple across the poorly controlled land border with Indonesia³⁴. Most of the trafficking is undertaken by Indonesian nationals who do not necessarily have a base in Timor-Leste (or even Timorese accomplices), but simply use the jurisdiction as a trans-shipment facility.

Case Study B: Drug trafficking

In 2012, three foreign nationals (from Africa, Australia and New Zealand) were arrested in Timor-Leste while attempting to import seven kilograms of cocaine. The drugs had been brought to Timor-Leste from Africa via India and Singapore, and were destined for Indonesia. The suspects were handed over to the Indonesian authorities for investigation under the terms of a memorandum of understanding with Indonesia.

Source: PNTL

³⁰ Investigations are the responsibility of the PGR rather than the tax department.

³¹ New draft legislation is currently being prepared.

³² This term is used with some caution, as stakeholders have indicated that a frequent practice (linked to corruption) is for the bidding process to be circumvented and contracts awarded directly to a preferred individual or company.

³³ A draft new law on the fight against drug trafficking was approved in the Council of Ministers on 28 April 2015.

³⁴ See also the subsequent section on “vulnerabilities”.

32. There are no official estimates of the scale of drug-related activity, although some of the seizures have been relatively large. The use of Timor-Leste as a transit facility, combined with the widespread use of cash in the economy, poses a significant threat that the proceeds of drug-trafficking may be laundered within the country.

Third-party Commentary on Drug Trafficking

Timor-Leste remains a minor market for illegal drugs, but international trafficking networks appear to be increasingly exploiting the country as a transshipment zone. Timorese authorities believe that drug couriers are taking advantage of Timor-Leste's porous borders and insufficient law enforcement capacities to transport illegal narcotics through Timor-Leste to customers in Indonesia and elsewhere in the region. According to Timorese officials, the bulk of drugs transiting their way to Indonesia are an unknown quantity of methamphetamine, heroin, marijuana and cocaine. The Timorese government is aware of the problem and is trying to enhance its counternarcotic capabilities in the face of significant challenges.

Existing data collection efforts are insufficient to accurately measure the scope of drug trafficking throughout the country. Timor-Leste is a prime target for development of drug trafficking due to its strategic location between source countries like Indonesia, China, and Thailand and consumer countries like Australia and New Zealand.

Excerpt from US Department of State INCSR 2015

Fraud

33. The potential for fraud, particularly linked to corrupt practices, is significant. Investigations of persons suspected of corruption have revealed that the falsification of documents is a common means of facilitating the headline crime. This may typically relate to documents that support government contracts, or that specify the entitlement to government payments. There are no data on the overall level of fraud identified by investigators, but case studies indicate that the potential is significant.

Case Study C: The fraudster

Former legal advisor to the Government of Timor-Leste, Mr. Bobby Boye has admitted in open court his guilt in defrauding the State of Timor-Leste of \$3.51 million dollars. Boye made his guilty plea before a U.S. District Judge in Trenton Federal Court, New Jersey on Tuesday. Timor-Leste's Ambassador to the United States, Domingos Sarmiento Alves, was present at the hearing to witness Boye's admissions.

In June 2014 Boye was arrested at Newark International Airport and charged with conspiracy to commit wire fraud. The U.S. Federal Bureau of Investigation [FBI] began to investigate the activities of Mr. Boye after authorities in Timor-Leste alerted U.S. counterparts. Cooperation between the FBI and Timor-Leste has been ongoing.

Boye created a sham New York law and accounting firm called Opus & Best Law Services LLC (Opus & Best), a firm that Timor-Leste did not know was secretly controlled by Boye and then used his position of influence to recommend Opus & Best receive contracts from the Government of Timor-Leste.

In the hearing Mr. Boye agreed that he had abused a position of trust and that he acted "knowingly, willfully and with the intent to defraud." He admitted to the court that he had failed to disclose to Timor-Leste his affiliation with the company Opus & Best.

Source: Excerpt from Timor-Leste Government press release, 2 May 2015

Human-trafficking and sexual exploitation

34. Although the crime data do not portray these issues as major concerns, key stakeholders place them among the top challenges³⁵. The trafficking has been characterised as both inwards and outwards between Timor-Leste and Indonesia, as well as countries further afield, including China. Little information is available on the outward trafficking flows, but most are thought to involve women and girls being sold into domestic servitude in the Middle East and elsewhere in SE Asia. There are regularly reports of missing persons who have never subsequently been discovered. As regards inward flows, these are related mostly to illegal workers being brought into Timor-Leste to be engaged primarily in the construction industry, and to young women being brought from Indonesia, China and the Philippines to work in the sex trade, which is often associated with other criminal activity, such as illegal gaming. As is the case elsewhere, there are no data that help provide an indication of the scale of this activity or the manner in which it is being organised.

Case Study D: Illegal sex workers

On 6 October 2014, police arrested 49 Chinese nationals alleged to be prostitutes found working at the Romes Bar, My Flower Bar, Pione Hotel and New Oriental Hotel. In subsequent comments, an Immigration Police officer stated that 1737 prostitutes had been arrested between January and October that year.

Source: Dili Weekly, 5 Nov 2014

Third-party Commentary on Human Trafficking

Timor-Leste is a source and destination country for men, women, and children subjected to forced labor and sex trafficking. Timor-Leste may be a source for women and girls sent to India, Singapore, and other countries in Southeast Asia and the Middle East for domestic servitude. Timorese women and girls from rural areas may be lured to the capital with the promise of better employment prospects and then forced into prostitution or domestic servitude. [...] Foreign migrant women, including those from Indonesia, China, and the Philippines, are subjected to sex trafficking in Timor-Leste. Some foreign migrant women are recruited for legitimate work in their respective countries, but after their arrival are reportedly forced by brothel “bosses” and clients to use drugs or alcohol and to provide sexual services.

Excerpt from US Department of State Trafficking in Persons Report, 2014

Smuggling and evasion of excise duties

35. Stakeholders have not reported any evidence of large-scale smuggling of goods into Timor-Leste. Where this occurs, it is mainly across the land borders with Indonesia, and will typically involve drugs, fuel and tobacco. However, there are no estimates of the value of this activity based on seizures that have taken place.

³⁵ Former President Ramos Horta made frequent references to the need to stamp out human trafficking in Timor-Leste, as this has long been seen to be a serious challenge. A draft new law on human trafficking was approved by the Council of Ministers in April 2015.

36. A more material issue is excise duty fraud involving the failure to pay relevant duties on the goods imported primarily through the shipping port, but also through the airport. In many cases this will involve under-invoicing, failing to declare fully the contents of a container at the port, or falsely declaring the contents. False declarations are particularly likely in the case of the import of beer and other alcohol, where the excise duty differential between a container of beer (US\$40,000 payable) and soft drinks (US\$550) is very substantial. However, stakeholders have indicated that such fraud is often associated with a more pervasive problem involving corrupt practices at the port, where it is common for payments to be made to Customs officials to facilitate the processing of shipments or to “turn a blind eye” to the true nature of what is being shipped into the country.

37. Once again, no reliable data are available that might help quantify the size of the illicit proceeds from the evasion of excise duties, but the potential threat is significant in the context of the US\$65 million actually collected in excise duties in 2014.

Illegal gaming

38. Gaming has only been legalised in recent years in Timor-Leste, but the primary legislation (enacted in 2009) is relatively basic, and the regulatory framework (currently exercised by an Inspectorate within the Ministry of Tourism) is geared primarily towards collecting taxes from the operators³⁶. There are currently only five licensed operators, of which four are engaged in running lotteries, and one in running a club with 17 slot machines. However, stakeholders have indicated that the actual gaming operations go beyond this limited aspect (exploiting a lack of clarity in the law), and that there are numerous illegal operations involving lotteries, slot machines and roulette. While Timorese residents have long been involved in illegal gaming, it is increasingly the case that the activity is now organised and financed by foreign interests. There are estimates that some US\$200,000 is gambled each day³⁷, of which about 50% (i.e. approximately US\$36 million per annum) is placed with illegal operators. The PGR has, so far, registered 15 cases of illegal gambling that are under investigation.

Case Study E: Illegal gaming

A group of Timorese and Chinese residents were arrested following the discovery of a large number of roulette machines. The suspects claimed that the machines were children’s toys. The case was referred to the PGR for investigation.

Source: PNTL

Organised criminal groups and racketeering

39. The crime data appear to suggest that organised crime is a significant threat (relative to other offences), and that this activity should be particularly relevant for a money laundering risk assessment. However, most of the recorded cases relate to so-called martial arts groups, which are associated more with inter-gang fighting, rather than the commission of offences that generate financial proceeds; but there is the potential for such groups to be active in such crimes. More generally, there are increasing suggestions that criminal groups associated with foreign residents of Timor-Leste are active in such offences as

³⁶ At an Extraordinary Meeting of the Council of Ministers on 27 October 2015, the Council approved the Decree-Law on the Licensing, Operation and Control Process of Social, Entertainment, Traditional and Machine Gambling Activities. This is intended to strengthen the regulatory framework.

³⁷ Source: Ministry of Tourism

people trafficking, prostitution and illegal gaming, although the evidence relating to this is currently not well documented.

Cash couriers

40. Timor-Leste remains a largely cash-based economy. This relates not only to day-to-day household expenditure, but also extends to the import by businesses of goods for the retail sector, in particular. The use of letters of credit and other trade-linked facilities through the banking system is not well developed. As a result, the transport of large sums of cash across the borders, particularly to Indonesia, ostensibly to pay for imports, is quite common³⁸. This practice often extends to the payment for the basic needs of the construction industry.

41. In principle, BCTL regulations (Instruction no. 04/2009) require prior approval from the central bank for all imports or exports of cash totalling US\$10,000 or more. Failure to seek such approval may result in an administrative sanction. However, data maintained by the BCTL indicates that fewer than 50 applications were received for the export of cash in the period 2012-2015, and that, to date, there have been no applications made for the importation of cash in excess of US\$10,000.

42. Almost all the applications received were made either by the two licensed currency exchange bureaux or by government officials requiring funds for official foreign travel. Although the regulations do not specify the grounds for refusal by the BCTL, the primary criterion is whether the BCTL can be satisfied as to the source of the funds. The absence of any applications for approval to import cash above the US\$10,000 threshold suggests either that people are unaware of the requirement, or that it is routinely being ignored.

43. In addition, the Customs Service continues to apply the requirement within the BCTL Instruction that anyone carrying US\$5,000 or more must declare the fact to a customs officer, although the subsequent AML Law introduced a threshold of US\$10,000³⁹. To date, no such declarations have ever been recorded in relation to either inbound or outbound travellers, although it is possible that oral declarations have been made, but that the Customs officers have never recorded the details and submitted them to the UIF, as required under the AML/CFT Law.

44. The general view among stakeholders is that the physical transport of large sums of cash in and out of the country is routine, but the data relating to BCTL authorisations and the absence of any Customs declarations do not support this. It is clear that the general perception is a more accurate reflection of events than the official data, given the nature of the cash economy.

³⁸ However, a significant number of businesses importing goods from Indonesia now use transfer facilities offered by one of the banks.

³⁹ The Customs Service has indicated that it will be raising the declaration threshold to US\$10,000 in due course.

Case Study F: Cash courier

In January 2013, a Timorese entered by vehicle from Indonesia (West Timor) via the land border at Batugede, where he stated on the customs declaration form that he was not carrying cash in excess of the threshold. Customs Officers undertook an inspection of the vehicle and found cash in the amount of US\$ 98,000. The Customs Authority seized the money because of the failure to declare it and the provision of a false declaration, as well as the individual having no proper authorisation documents to import the currency into Timor-Leste. The Customs Authority took the seized money to BCTL to check for counterfeit currency and for safe-keeping in the vault. At the same time, the case was presented to the Public Prosecutor's Office for further investigation and a decision on whether to prosecute the individual and confiscate the seized money, or to release it. The PPO confirmed in April 2013 that there was insufficient evidence to conclude that the suspect was involved in money laundering activity or had committed a predicate offence. An administrative fine of 10% (US\$ 9,800) was been imposed for breaches of the currency declaration requirements, and the balance was released to the owner in May 2013.

Source: Customs Service

45. While most of the cash being transported, both inwards and outwards, is probably for legitimate purposes⁴⁰, the scope for abuse of the system to transport illicit proceeds is substantial and poses a material threat. The Customs Service has made very few seizures of undeclared cash (see table 3 below), but, given the routine practice of couriering cash across the borders, this clearly understates the scale of the threat.

Table 3: Seizures of undeclared cash by Customs Service⁴¹

	2012	2013	2014
Exportation (number)	-	-	1
Exportation (US\$ amount)	-	-	11,500
Importation (number)	4	3	3
Importation (US\$ amount)	56,185	128,000	77,738

Foreign predicate offences

46. The use of the US dollar and the largely cash-based economy potentially make Timor-Leste an attractive location in which to launder the proceeds of foreign criminal activity, especially from neighbouring Indonesia. In practice, this is likely to involve the laundering of cash proceeds from activities such as fraud, theft and drug trafficking, since the funds may quite easily be carried across the border or through the airport. However, as indicated in the “vulnerabilities” discussion below, there is also potential for more elaborate

⁴⁰ The term “legitimate purposes” is used here with some caution. The preference for conducting trading transactions in cash may also be driven by a desire to shield the extent or nature of the transactions from the tax authorities.

⁴¹ Source: Data submitted by Customs Service.

money laundering of foreign proceeds through the use of Timorese companies and involvement in public sector contracts.

47. However, there is currently little evidence on which to base an assessment of the threat. To date, there have been no requests from foreign authorities to help trace the proceeds of criminal activity.

48. The other side of the coin, in relation to international cooperation, is the prospect that the proceeds of crime in Timor-Leste may be laundered elsewhere once the funds have been transferred outside the jurisdiction. This may be particularly relevant in the cases of corruption and fraud. Such cases require the authorities in Timor-Leste to develop relationships, (both informally and through the signing of international agreements) to permit cooperation in tracing and freezing the funds, and developing evidence for eventual criminal prosecution in Timor-Leste.

Case Study G: Laundering of foreign criminal proceeds

In early-2015, some Bulgarian nationals suspected of operating an ATM “skimming” in Indonesia imported 255 million Indonesian rupiah (approximately US\$18,000) into Timor-Leste without declaring the funds. They exchanged the funds for US dollars at one of the MTOs, which did not consider the transactions justified the submission of a suspicious transaction report. It was only when the MTO subsequently sought permission from the BCTL to transfer the cash to Australia that the initial transaction came to light.

Source: BCTL

Money Laundering Threat Impact

49. Not all the identified threats pose the same level of concern in relation to their impact on the country's defences against money laundering. The factors taken into consideration when assessing the potential impact of a particular threat include: the extent to which the activity is endemic within the country; the ease with which the activity may be undertaken; the relative damage that the activity can cause to the integrity of the financial system and the broader economy; and the potential that the threat may be countered by the activities of law enforcement and other relevant agencies. Consideration of the available information and data suggests that the following "heat map" reflects a reasonable assessment of the relative materiality of the crime threats in relation to money laundering.

		Impact		
		Low	Medium	High
Extent of threat	High		Fraud	Corruption Tax evasion Cash couriers Drug trafficking
	Medium		Human trafficking Smuggling Organised crime	Illicit gambling Foreign predicate offences
	Low			

Money Laundering Vulnerabilities

50. The economic and financial structures of Timor-Leste give rise to a number of vulnerabilities that may be exploited for the purposes of money laundering. These may be exacerbated by a range of resource constraints, procedural weaknesses and cultural aspects that weaken the defences against, or, indeed, encourage the potential for, money laundering. As will be seen from the following analysis, some of these issues are tied closely to the threats that have previously been discussed.

Structural Vulnerabilities

Cash economy and financial exclusion

51. As indicated above, Timor-Leste remains very substantially a cash-based economy. It is still the case that only about 45% of the adult population has access to financial services, and an improvement from around 25% has only been achieved in recent years by government requiring certain services and benefits to be paid electronically. Even where personal bank accounts are used, the widespread practice is to withdraw all the funds in cash as soon as they have been credited to the account. The use of debit and credit cards is extremely limited, as illustrated by the following table showing the number of cards issued to customers.

Table 4: Number of ATM and EFTPOS cards in Timor-Leste⁴²

	Dec 2014	Mar 2015	Jun 2015
ATM/POS cards	13,150	17,249	16,495
EFTPOS debit cards	498	655	1032
EFTPOS credit cards	757	750	942
Total cards as % of adult population	2.1%	2.8%	2.7%

52. This preference for cash extends into the small and medium businesses, many of which use dollar bills to pay their wholesale suppliers. This is accompanied by a further preference for high-denomination currency notes, which allows large sums of money to be transported relatively easily. This practice offers a particular attraction to money launderers, whose activities in this regard may not be identified as being materially different (and therefore potentially suspicious) compared with those of the legitimate business sector.

53. The existence of the cash economy makes the transfer of illicit proceeds very easy for two main reasons: first, the absence of an effective paper or electronic trail prevents investigators from “following the money”; and second, where cash is uncovered in an

⁴² Source: BCTL

investigation, it becomes extremely difficult to differentiate between licit and illicit funds. Moreover, even when cash is deposited into the banking system, the threshold of what the banks might consider to be “unusual” or “suspicious” (and, therefore, potentially triggering a report to the UIF⁴³) tends to rise significantly, since the movement of large sums of cash ceases to be an uncommon event as far as the banks are concerned. The inability and/or reluctance of individuals and businesses to have access to the formal financial system in Timor-Leste serves to perpetuate the dominance of cash, and to provide a soft environment for money laundering.

54. The BCTL is working actively with the financial institutions to extend financial inclusion, and to educate the population on the benefits of using the banking system more effectively. This includes some expansion of the bank branch network into the districts, and a focus on developing mobile banking facilities, but the process still has a long way to go, and it is unlikely that the current trend in the use of cash will be affected in the medium-term.

Case Study H: Efforts to extend financial inclusion

The BCTL plays a key role in encouraging all commercial bank to improve their services to customers. The CGD/BNU facility, already being piloted, enables customers to withdraw cash (but not to deposit cash) at selected retail and telecom outlets. It also enables payments to be made using a mobile device, but only amongst CGD/BNU's own customers (other banks' customers have to join CGD/BNU's e-money system before they can receive payments). Bank Mandiri is at an earlier stage of developing a broadly similar system. BNCTL is moving towards providing mobile cash-in/cash-out and customer account information services. Meanwhile, ANZ is considering introducing its Go-Money telephony-based facility, which already operates in a number of Pacific countries, to Timor-Leste. ANZ and BNCTL have also entered into a Memorandum of Understanding to explore the merits of a shared 'Mobile Phone Banking Solution'. Such a solution (if it were to be achieved) would have the potential to bring together the international, including technology, strengths of ANZ and the comparatively large local customer base of BNCTL.

In addition, the BCTL has completed a financial awareness campaign in 12 municipalities, including the special economic and administrative zone of Oe-Cusse, and will conclude in Dili before end-2015. This awareness literacy campaign focuses on three main topics: Plan, Saving, and Protect. It also encourages people to save for their better future.

Source: BCTL

Use of the US dollar

55. Since the period of the transitional administration under the United Nations, Timor-Leste has used the US dollar as its legal tender currency. While this risk assessment, rightly, makes no comment on the merits or otherwise of this fact, it must, however, highlight the additional vulnerability that the use of the US dollar poses in terms of money laundering. As an international reserve currency that is freely exchangeable anywhere, the

⁴³ See also the section on ML/TF vulnerabilities which expresses concerns about the apparent failure of financial institutions adequately to report suspicions

US dollar is undoubtedly the currency of choice for those wishing to launder the proceeds of crime. The fact that Timor-Leste provides a pocket within the region where the dollar is the legal tender currency, combined with the largely cash-based economy, potentially makes the jurisdiction particularly attractive as a conduit for laundering criminal funds from the neighbouring countries, particularly Indonesia. The weaknesses in the measures to tackle cash couriers (see further discussion below) provide ample opportunity for foreign criminals to convert currency into US dollars and to repatriate the proceeds; and for domestic criminals to find very ready markets for their funds in neighbouring countries.

Corruption

56. The endemic nature of corruption within Timor-Leste gives rise not only to the threat discussed earlier in this assessment, but also provides a significant vulnerability. While corrupt practices help generate the proceeds of crime, they also provide an opportunity for those wishing to launder their own criminal proceeds to gain access more easily to legitimate transactions that will facilitate their objectives (e.g. investments, construction, public works), or to evade investigation. The common perception is that corruption in Timor-Leste is driven by a combination of poor procedures, low wages and weak sanctions⁴⁴.

57. In the case of Timor-Leste, the particular vulnerability is more likely to be in relation to the inward investment of foreign proceeds of crime into government-sponsored schemes, rather than in relation to domestic proceeds of crime. However, corrupt practices that undermine the integrity of the controls at ports and borders (e.g. non-payment of proper duties and the non-reporting of cash movements) may present more general vulnerabilities.

58. The Government of Timor-Leste has made efforts to address the fundamental issue of corruption by the establishment of the CAC, which has both an investigative and educational role. In conjunction with the Public Service Commission (established in 2008/09) the CAC has developed an anti-corruption module for new entrants to the public service, and is doing work with the private sector and schools to raise awareness of the pervasive effects of corruption. Despite these efforts, corruption remains an inherent aspect of doing business with government departments and agencies, such that criminals may readily exploit this.

Financial Sector Vulnerabilities

59. The primary financial sector in Timor-Leste is small and comprises only four banks, two general insurance companies, nine money transfer operators (MTOs) and two bureaux de change. In addition, there are a number of very small credit cooperatives and micro-finance companies. There is no securities market in Timor-Leste and neither of the insurance companies sells investment-linked life policies⁴⁵.

⁴⁴ CAC Corruption Perception Survey, 2011, and various stakeholders.

⁴⁵ The FATF standards require that only insurance companies providing “life insurance and other investment-related insurance” need to be subject to AML controls. General insurance is excluded, unless there is evidence that such activities give rise to an identified money laundering risk. There is no evidence to suggest that such a risk exists in Timor-Leste.

60. Elsewhere in this report, several issues have been discussed that impact upon the financial sector's potential vulnerability to money laundering (e.g. large cash transactions), but this section considers issues that might arise from the business and compliance culture within the financial sector. Overall, the small size of the financial sector in Timor-Leste and the relative lack of sophistication in terms of the products and services provided, limit the scope of the sector being used for large-scale money laundering. However, material vulnerabilities remain that can be exploited, particularly as the economy develops.

Banks

61. Three of the four banks operating in Timor-Leste are branches of foreign banks and implement AML/CFT controls in line with their bank-wide requirements, which are monitored by their home country supervisors (in Australia, Portugal and Indonesia). The fourth institution is a locally incorporated, government-owned entity.

62. As the primary provider of financial services within the jurisdiction, the banking sector is inevitably a high-risk target for money laundering. The main threats are that criminals will seek to use the banking sector to move and store the proceeds of their activities, and that the proceeds of corruption, in particular, will be moved through the sector. The extent to which the risk is mitigated will depend on the strength of their preventive measures, including customer due diligence, monitoring of suspicious activity, and internal systems and controls. As discussed later in this report, a key challenge for all the banks is to be able to undertake proper verification of their customers' identity, due to the concerns about the reliability of current identification documents. This problem is compounded when trying to establish possible associations between account-holders, particularly when seeking to identify potential exposure to politically exposed persons⁴⁶ through the extended family networks.

63. The BCTL has carried out on-site inspections for compliance by the banks with the AML/CFT requirements since 2012. The overall findings from these inspections suggest that there remain vulnerabilities in terms of the lack of robustness of some of the banks' systems and controls. The BCTL's summary of the main deficiencies identified include:

- Failure to provide any special training on AML issues;
- Failure to complete proper account-opening procedures and to obtain appropriate CDD data;
- Failure to follow record-keeping procedures laid down by banks' policies; and
- Inadequate procedures in relation to the monitoring and identification of suspicious activity.

These deficiencies are not, by any means, common to all the banks, and the BCTL is working directly with the institutions and, where relevant, with the home country supervisors to improve AML/CFT compliance.

64. An area of particular concern, in relation to the vulnerability of the banking sector, generally, is the apparent low level of suspicious transaction reporting⁴⁷. Financial

⁴⁶ Politically exposed persons (PEPs) are individuals who have been entrusted with prominent public functions.

⁴⁷ See also the comments below on the performance of the MTO sector

institutions have an obligation under the AML legislation to report transactions that they have reason to suspect involve the proceeds of criminal activity or money laundering. As the following table shows, the level of reporting to the UIF is low, with fewer than 100 reports being filed in the last four years. Within this number, the trends are very diverse, with two of the four banks filing very few, if any, reports, until very recently.

Table 5: Suspicious transactions reported by the banks⁴⁸

	Bank A	Bank B	Bank C	Bank D	Total
2012	4	4	0	0	8
2013	2	17	0	0	19
2014	11	16	3	0	30
2015 (Jan-Oct)	9	7	22	1	39
Total	26	44	25	1	96

65. In the very limited number of cases where reports are being filed, the UIF’s analysis indicates that the primary reasons for the suspicion are: large transactions not matching the customer’s profile; the use of personal accounts for business purposes; and large deposits or inward transfers that are immediately withdrawn or transferred. The failure by financial institutions to report all suspicious transactions severely undermines the ability of the authorities to identify and investigate potential cases of money laundering. For example, it is widely held within the banking sector that business taxes are being evaded routinely by the co-mingling of personal and business accounts, but such suspicions are not being reported to any significant extent, even though tax evasion constitutes a criminal offence. It has also been suggested, by some stakeholders, that one reason why the level of reporting is so low, is that the banks are concerned about what they see as “information leakage” within the public sector, so that they cannot be assured that the contents of their STRs will remain confidential. However, the UIF is not aware of any such cases.

Money transfer operators

66. The MTO sector in Timor-Leste is mostly comprised of small, private businesses, operating from a single office. Most are associated with non-financial business activities (e.g. pharmacies and retail shops) and operate from those business premises. A licensing and regulatory regime has only been in place for the MTO sector since early-2013 (laid down in BCTL Instruction no. 01/2013). Four applications by existing businesses were rejected, two of which were subsequently fined for carrying on business after their applications had been refused. The main threats faced by the MTO sector are that they may be used to transfer criminal proceeds out of the country, or they may unwittingly convert illicitly gained cash into the form of electronic payments that are then passed through the banking system.

67. Unusually for MTOs based in a developing economy, the majority of the remittance business in Timor-Leste involves the transfer of funds out of the country, rather than the traditional receipt of remittances from expatriate workers abroad. As the following table illustrates, there has been an approximate 3:1 relationship between outbound and inbound transfers in recent years. The vast majority of the outbound transfers have been ordered by

⁴⁸ Data submitted by UIF

individuals wishing to transfer funds to Indonesia, and the average transfer overall has been approximately US\$500; but substantial funds are also remitted to China. The reported data shows that there are a significant number of transfers (approximately 20%) that are in excess of US\$1,000, with about 3% in excess of US\$5,000.

Table 6: Inward and outward wire transfers by Money Transfer Operators⁴⁹

	2014				2015 (Jan-Apr)			
	Value (US\$ mn)		Transactions		Value (US\$ mn)		Transactions	
	In	Out	In	Out	In	Out	In	Out
Total	26.73	80.11	53,419	170,379	6.53	15.69	14092	30,860
<i>o/w⁵⁰</i>								
<i>Private business</i>	0.03	27.21	5	12,162	0.10	5.65	216	1,943
<i>Individuals</i>	26.70	51.10	53,414	151,828	6.43	9.94	13876	28,602

68. There is a concern that some of the small operators, which have only recently come within a regulatory framework and which mostly form part of a non-financial business, may not have adequate experience or sufficiently developed procedures to implement robust AML controls when dealing with these relatively large transfers. For instance, the MTOs have indicated that, while they can undertake customer identification to their satisfaction, they have no means of identifying the source of the funds. While this weakness may be of limited concern when dealing with the majority of transfers, it becomes a material vulnerability when there is a trend towards handling large-value transactions.

69. Since the establishment of the STR regime, there have been no suspicious transaction reports filed by the MTO sector. This failure to report must give rise to a material vulnerability, in view of the relative importance of the MTO business in Timor-Leste. This sector has only recently been subject to licensing and supervision by the BCTL, which has, so far, been focussing primarily on ensuring that the MTOs comply with Public Instruction no. 01/2013, which governs their licensing and supervision. Enhanced monitoring, including targeted onsite inspections, for compliance with the AML/CFT requirements is clearly an important next step.

70. The BCTL has procedures in place to investigate cases where it is suspected that unlicensed money transfer activity is taking place. So far, it has only identified the two cases where businesses were refused a licence, but continued to carry out transfers. In both cases, administrative fines were imposed. However, given the size and diversity of the expatriate community, this remains a potential vulnerability to which the authorities need to remain alert.

Currency Exchange Bureaux

71. In addition to the service being provided by the banks, there are two currency exchange bureaux in Timor-Leste. In both these cases the services are provided by entities that hold MTO licences, and are regulated as such. There is nothing to suggest that the provision of exchange services changes the vulnerability profile.

⁴⁹ Data submitted by BCTL

⁵⁰ The total for outward transfers include some uncategorised customers.

Other financial institutions

72. Timor-Leste has two 'other deposit-taking institutions' (ODTIs). These operate on the basis of micro-finance principles. ODTIs receive funding, mostly from abroad, from specialist micro-finance providers, supplemented by some local bank and deposit funding. Each has deposits of more than US\$0.5 million, which brings them within the scope of the ODTI licensing requirements. Their core activity is lending to micro-enterprises (mostly operated by women). The predominant form of enterprise funded by the ODTIs is the establishment of kiosks (i.e. mini-retail outlets). Lending is not collateralized, but generally is on a group basis (i.e. cross-guaranteed by the members of a borrowing group, thus creating peer pressure to repay).

73. Financial co-operatives (of which there are over 140) are funded predominantly by member subscriptions, and operate on the basis that those subscriptions provide a pool of funding from which members can borrow. Individually, financial co-operatives are small (the largest with total assets in the vicinity of US\$300,000) and, collectively, remain a small part of the financial system. Financial cooperatives also lend on an unsecured basis and rely on member peer pressure (where necessary) to secure repayments.

74. Neither the ODTIs nor the financial co-operatives are considered to give rise to any material ML/TF vulnerability.

Non-Financial Sector Vulnerabilities

75. The FATF standards require certain categories of Designated Non-Financial Businesses and Professions (DNFBPs) to be incorporated within a country's AML/CFT regime, when undertaking defined activities. The DNFBPs include lawyers, notaries, accountants, real estate agents, trust and company service providers, casinos, and dealers in precious metals and stones. Of these, only lawyers and notaries conduct relevant business in Timor-Leste⁵¹, although there are licensed gaming businesses that currently fall short of being considered casino operations.

Lawyers

76. Lawyers are not currently explicitly subject to the AML legislation⁵² on the basis of a belief that there would be a conflict with their legal professional privilege. The AML/CFT Law provides that the government may designate a profession to be subject to the Law, but no such action has been taken with respect to lawyers. Although the majority of the legal profession in Timor-Leste do not engage in the relevant business activities that are defined by the FATF standards⁵³, a number do provide such services, as they are involved in the creation of companies on behalf of clients, and, in some cases, the provision

⁵¹ Accounting services are mostly contracted out to Australian-based firms.

⁵² In principle, lawyers would be captured under Article 3.2(b) if falling within the definition of "Any persons providing financial services or intervening or assisting in financial or real estate operations, on behalf of their clients, without prejudice to professional secrecy". However, "financial services" are not defined and would not cover the full scope of the activities required under the FATF standards. Under Decree Law 1/2013 lawyers are required to refuse to provide legal services when they suspect that the client's intention is to commit an illegal act.

⁵³ These include: buying and selling real estate; managing client funds; creation, operation or management of legal persons and arrangement; and buying and selling of businesses.

of directors for these companies. The omission of the legal profession from the AML legislation when conducting such business means that lawyers are under no obligation to undertake due diligence on their clients, or to report suspicious activity in relation to the incorporation of companies on behalf of clients. This is a material vulnerability, particularly in view of the issues raised later in this assessment in relation to company registration.

Administrative Vulnerabilities

Identification documents

77. A key element of the due diligence procedures performed by financial institutions is the ability to verify the identity of their customers using reliable independent source documents. In most cases this should involve access to government-issued forms of identity. In Timor-Leste the financial institutions report that they cannot rely on such documentation because relatively few people have yet received the new national ID card, and the existing electoral registration cards have significant deficiencies. These include the inscription of names that are not those commonly used by the holder, confusion in the way and sequence in which names are presented, and duplication of numbers. There are reports that these deficiencies have, in some cases, facilitated identity fraud.

Table 7: Electoral ID cards issued⁵⁴

Municipality	2012	2013	2014	2015
Aileu	25,656	26,149	27,006	27,600
Ainaro	33,853	34,143	36,418	38,313
Baucau	75,475	76,842	79,528	81,765
Bobonaro	56,846	57,871	59,664	60,306
Covalima	35,547	36,779	38,144	39,673
Dili	131,724	137,063	143,789	150,015
Ermera	65,417	66,622	68,762	70,687
Lautem	38,178	39,130	40,337	42,338
Liquica	40,115	40,783	42,004	42,725
Manatuto	26,686	27,335	28,289	29,147
Manufahi	30,618	31,466	32,656	33,361
Oecusse	40,078	40,786	42,019	42,536
Viqueque	46,641	47,187	49,083	49,417
Total	646,834	662,156	687,699	707,883

⁵⁴ Source: STAE – Ministry of State Administration

Table 8: National ID cards issued (by age and gender)⁵⁵

2014										
12 - 16 Years		17 - 39 Years		40 - 59 Years		60 > Years		Consolidated		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
33	28	762	986	204	408	31	63	1,030	1,485	2,515
2015										
12 - 16 Years		17 - 39 Years		40 - 59 Years		60 > Years		Consolidated		Total
M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
1,111	958	14,449	21,265	4,557	6,270	1,491	1,719	21,608	30,212	51,820

78. Although the number of electoral cards that have been issued far exceeds the number of national ID cards, the STAE reports that there remain eligible voters who have still not registered, and that there is about a 1% increase each year in the total of electoral cards issued. However, based on the population distribution (by age) recorded in the 2011 census⁵⁶, there were only 575,878 persons of voting age (17 years old or more) in Timor-Leste compared with a total of 707,883 electoral cards issued by 2015. Even allowing for the number of children who have now progressed to voting age in the past four years (raising the total of potential voters to about 672,000), there appear to be significantly more electoral ID cards in circulation than there are people of voting age.

79. The programme to issue the new national ID card is progressing, but will take some time to complete. By 2015, only about 7% of the population over the threshold age of 12 had been issued with the cards.

80. These general problems result in the financial institutions having to look towards non-government-issued documents in an attempt to perform even the basic function of recording the correct identity of the customer. These other forms of documentation are, themselves, very limited and unreliable, thus making it difficult for financial institutions to undertake their due diligence to an acceptable level. This can also pose a further obstacle to increasing financial inclusion. The eventual completion of the roll-out of the new national ID cards will help alleviate the problem, as the process for the production and issuing of these cards is more robust than for the electoral ID cards, with stronger security features.

Customs and border controls

81. The Customs Service has a central role in monitoring and enforcing the regulations that govern the import and export of currency notes that might be linked to criminal activity, in general, and money laundering, in particular. Stakeholders have remarked on some key issues that pose a risk to the integrity of this framework.

- Border controls – It is widely recognised that the ability by Customs officials to police the borders is limited. Not only are the coastline and the land border with

⁵⁵ Source: DNRN – Ministry of Justice

⁵⁶ <https://www.mof.gov.tl/wp-content/uploads/2011/06/Publication-2-English-Web.pdf>. The 2011 census put the total population at 1,066,409. Provisional figures for the 2015 census show a 9.4% increase to 1,167,242.

Indonesia extensive and difficult to police, but also the ability of the Customs Service to man the principal border posts is limited. Virtually no cover is provided during the night, when, in principle, the border should be closed, but in practice individuals are still able to make the crossing.

- Monitoring of cash movements – As previously indicated, there is an obligation on travellers to report to the Customs Service whenever they are importing or exporting the equivalent of US\$5,000 or more in cash or bearer negotiable instruments. No such declarations have ever been recorded for subsequent reporting to the UIF, and only very limited seizures of undeclared cash have been made. Consequently, it is clear that the system is not achieving its objectives in potentially identifying the movement of illicit proceeds. Therefore, it presents a significant vulnerability. The general practice is for Customs officials at the airport and land borders to x-ray the bags of incoming passengers as part of the general screening process that is also intended to identify undeclared cash. However, Customs officials are not involved in any monitoring process for outbound travellers, as this is left entirely to the security contractors at the airport, while no screening at all is undertaken at the land borders. In addition, some stakeholders have suggested that the controls in the VIP lounge (which is used by a range of travellers) are extremely limited for both inbound and outbound passengers.

Public sector contracts

82. Stakeholders have identified two main issues that make the granting of public sector contracts vulnerable to the commission of both predicate offences and money laundering.

The first is a lack of transparency in the process that often leads to the direct appointment of contractors without having to go through bidding and due diligence processes. This is often linked to corrupt payments to officials to facilitate the process, or to direct involvement by officials or PEPs in the contract. Concerns have been expressed that the identity of who it is that lies behind some of the contractors is not properly known, especially in relation to foreign businesses, and that their financial arrangements are opaque. This clearly exposes the Timorese public sector projects to the possibility of being abused to launder the proceeds of foreign criminal activity.

Case Study J: Fraudulent procurement bid

An Indonesian citizen (PWT) arranged with a number of Timorese to create 5 companies, with different managers, to compete in a government procurement process for the construction of washroom facilities at the national university. PWT bribed a medium-level official and a finance officer in the Ministry of Education to ensure his bid was successful. PWT escaped to Indonesia but was sentenced in his absence to 6 years in prison and a fine of US\$60,000. The PGR is seeking PWT's extradition.

Source: CAC

83. The second area of concern (as mentioned above in relation to tax crimes) is the practice of allowing government payments for contracts to be paid into personal, rather than business, bank accounts. This not only facilitates potential tax crimes, but also provides an opportunity to conceal funds derived from other criminal activity, including corruption.

Company registration

84. The comprehensive registration of corporate entities and the ability of law enforcement and other authorities to identify the ultimate beneficial owners are key tools in combatting money laundering. The ability of individuals to operate anonymously under the shelter of a corporate structure provides an incentive to criminal abuse.

85. Timor-Leste currently has a somewhat complex structure for the registration of companies, but one that is in the process of transition. A new “one-stop-shop”⁵⁷, in the form of SERVE, has been created with responsibility for the registration of all businesses, including sole traders and companies, established in the country. Previously, businesses were required to register with the Ministry of Justice in relation to the trading name; with the Ministry of Commerce and Industry in order to obtain a business licence; and with the Ministry of Finance in order to receive a tax identification number. When SERVE started operations in June 2013 (under Law no. 35/2012 of 18 July 2012), the specification was that all existing businesses should register with it within a period of one year, but this requirement has not been implemented because, currently, SERVE does not have the capacity to handle the task. As a result, only new business formations and incorporations are currently being processed, while existing businesses are still filing any changes to their corporate status with the Ministry of Justice. Moreover, the Ministry of Commerce and Industry has continued to register newly established businesses in the districts, instead of requiring such businesses to deal with SERVE. This has resulted in a significant number of companies holding business licences that are not currently registered with SERVE. Therefore, there is no consistency in the information that is held about companies operating within the jurisdiction.

Table 9: Business registrations at SERVE⁵⁸

	2013	2014	2015 (to June)	Total
Sole traders	275	1,607	1,311	3,193
Single shareholders	1,864	2,103	498	4,465
Limited liability companies	692	771	224	1,687
Joint-stock companies	8	15	3	26
International branches	8	22	8	38
State-owned companies	0	0	1	1
Total per year	2,846	4,518	2,045	9,410

86. Stakeholders have noted that there is a lack of proper coordination between SERVE, the Ministry of Commerce and Industry and the Ministry of Finance, so that there is no robust process to ensure that all companies are properly incorporated, that they have obtained the appropriate business licences, and that they are properly registered for tax purposes. Stakeholders have reported that, in some cases, particularly those involving foreign ownership, companies have been registered with SERVE, but have subsequently

⁵⁷ The policy objective is to have SERVE as the central registry of all aspects relating business registration and licensing, and the issue of tax identification numbers.

⁵⁸ Source: SERVE

failed to obtain the other required authorisations. As a result it is often not known what activities the companies may be undertaking, either within Timor-Leste or elsewhere.

87. The company registry contains the names of the shareholders and directors of record, and there is no obligation on the part of the company either to disclose the beneficial ownership at the time of incorporation, or to maintain this information so that it may be available to law enforcement agencies in the event of an investigation.

Case Study K: Misuse of corporate vehicles

Over a six-month period between 2014 and 2015, SERVE received official enquiries in relation to three companies on the register, suspected of engagement in criminal activity. One was believed to be controlled by Sri Lankan shareholders suspected of involvement in human trafficking; the second was suspected of links to illegal fishing; and the third was being investigated for suspected involvement in unlicensed micro-credit business.

Source: SERVE

This represents a general vulnerability in terms of the potential for abuse of Timorese companies to launder criminal proceeds. Specifically, stakeholders have indicated that it is common practice for local shareholders and directors to “front” for foreign beneficial owners (particularly from Indonesia) in order to obtain access to government projects that have been intended primarily for indigenous businesses. Aspects of the company law that require the appointment of a resident director also drive this practice. In such cases, the authorities have no proper understanding of who really owns the companies and what is the source of their funds. Even when excluding the cases involving “fronting”, foreign ownership of companies registered with SERVE is relatively high and rising, comprising 495 of the 4518 business registration in 2014, and 417 of the 2045 registration to mid-2015. The most common representations in the 2015 figures are from Indonesia (155), China (109) Philippines (47), Portugal (23) Australia (18) and Singapore (11).

Capacity to investigate money laundering

88. The capacity within Timor-Leste to conduct money-laundering investigations is limited, especially when it comes to more complicated cases. Stakeholders have indicated that there is a general lack of relevant investigative skills, and that, as a result, money-laundering investigations are very rarely pursued in conjunction with the investigation of a predicate offence, with the possible exception of grand corruption cases. Moreover, this capacity constraint applies also to the investigation of more complex predicate offences. When such investigations arise within the PGR, it is frequently necessary to suspend other proceedings in order to concentrate resources on the complex case.

89. These challenges are compounded by the fact that there is no clear demarcation over which of the four investigative agencies involved in pursuing the predicate offences (PNTL, PCIC and CAC, as well as the PGR itself) should be responsible for investigating any associated money laundering issues. The PCIC was established in 2015 with a mandate to investigate all serious or complex crime, but this does not extend automatically to all money laundering cases. As with all cases, the law enforcement agencies refer their initial investigations to the PGR, which then decides where best the full investigation, if any, might be pursued. This includes the possibility that the PGR might take on the case itself.

90. The shortage of resources and skills within the law enforcement community is also apparent from the common practice of outsourcing some of the financial investigation work

to the UIF. The added burden on the UIF, which itself has only two staff, risks deflecting the UIF from its core function of analysing the STRs and CTRs that it receives from the financial sector.

91. The shortage of relevant investigative skills, the failure systematically to consider the money laundering implications of proceeds-generating predicate offences, and the lack of clarity over which agency should have primary responsibility for investigating potential money laundering, all present a material vulnerability in terms of being able to bring successful cases before the courts.

Oecusse Special Economic Zone

92. The National Parliament enacted legislation in 2014 creating the Oecusse Special Economic Zone. The specific details of how this Economic Zone will be developed are still being discussed, and it is currently not clear when, and in what form, the Zone will come into existence. The legislation provides for certain features that could, potentially, give rise to money laundering vulnerabilities that are independent of those that have been considered in relation to Timor-Leste generally. For example, Article 1 of the law states that the objectives include the creation of an “ethical financial centre” and a “free trade zone”. Depending on how these are structured and what type of regulatory framework is introduced, the potential for criminal abuse might exist⁵⁹. Once specific details of the proposals emerge, the NRA will need to be revised to consider how the Economic Zone might impact the overall assessment.

⁵⁹ For example, see FATF study on free zones at: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20vulnerabilities%20of%20Free%20Trade%20Zones.pdf>

Money Laundering Vulnerabilities Probability

93. As is the case with the money laundering threats, the vulnerabilities do not all have equal impact on the risk to the jurisdiction. The factors considered when assessing the likelihood that a particular vulnerability will be exploited include: the relative scale or complexity of the activity; the ease with which funds may enter or be moved within a particular sector or activity; the extent to which the issue is central to a robust AML/CFT framework; and the level of compliance with regulations (including reporting of suspicious transactions) and good governance. Some of the vulnerabilities may arise from fundamental structural issues that cannot be mitigated directly (e.g. the use of the US dollar), but which may increase the relative importance of other identified vulnerabilities. Consideration of the various factors suggests that the following “heat map” provides a reasonable assessment of the relative materiality of the key vulnerabilities that have been identified. The table must be read in conjunction with the relevant sections in the above analysis.

		Likelihood		
		Possible	Probable	Very Likely
Extent of vulnerability	High		MTO sector ID documents Border controls	Cash economy US\$ legal tender Banking sector Corruption STR filing
	Medium		Public sector contracts Company registration Legal profession	Investigation capacity
	Low	ODTI sector Cooperatives		

Terrorist Financing

94. There are currently no data or other information available in Timor-Leste on the possible threat relating to terrorist financing. In principle, several of the vulnerabilities that have been identified in relation to money laundering are equally relevant to the threat of terrorist financing. Specifically, these include:

- Challenges in undertaking proper customer due diligence within the financial sector, due to incomplete or unreliable identification documentation;
- Weaknesses in the suspicious transaction reporting regime, especially among the MTOs, which play a significant role in the transfer of funds outside the country;
- The dominance of the cash economy and the common practice of carrying large sums of cash across the borders; and
- The weaknesses in the border controls, especially on the porous land borders with Indonesia.

While these vulnerabilities in relation to the possible movement of funds linked to terrorist financing are significant, there is currently no evidence to suggest that a material threat exists to exploit them.

95. There is no domestic terrorist activity⁶⁰ that might require funding from either local or foreign sources, and there has been no evidence (through law enforcement or other intelligence sources) to indicate that funds are being raised in Timor-Leste to fund terrorist activities in the region or further afield.

96. The vast majority of the population of Timor-Leste is Catholic, and there is little likelihood that they would knowingly transfer funds to assist Islamic extremist activities, which currently pose the greatest terrorist threat in the region. However, Timor-Leste hosts an increasing number of foreign workers, and there remains the possibility that some of the funds being remitted to their home countries might be destined (knowingly or otherwise) to help fund terrorists or proscribed separatist movements. At present, there is no evidence to indicate that this is happening.

97. It is recognised that there are current failings in Timor-Leste's procedures to comply with its obligations under the United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1267 and its successor Resolutions⁶¹. However, the BCTL routinely circulates the lists to all financial institutions, and invokes its powers under article 36 of the AML/CFT Law to require institutions to freeze any relevant assets that they might identify, and to report all such cases to the BCTL. To date, there have been no reports submitted by the financial institutions. In addition, Timor-Leste has not received any requests from other countries to freeze assets of persons or entities that have been designated in line with UNSCR 1373⁶². As a consequence, there is no evidence from these mechanisms to help establish the likely incidence of terrorist funds being held within, or transferred through, the financial system in Timor-Leste.

⁶⁰ There has been political violence in recent years, but this has not constituted terrorist activity.

⁶¹ These require the implementation, without delay, of targeted financial sanctions against persons and entities designated by the UNSCR as being linked to Al-Qaida and the Taliban.

⁶² This requires Timor-Leste to apply targeted financial sanctions in relation to requests from other countries where there are reasonable grounds to believe that the designee meets the criteria for designation established by UNSCR 1373.

98. Timor-Leste has a substantial Non-Governmental Organisation (NGO) sector⁶³. In principle, all NGOs are required to be registered with the Ministry of Justice, as either an association or a foundation, in order to exist legally, but most have not done so for a variety of reasons, primarily relating to a failure to meet the minimum financial requirements. Only 68 NGOs are currently registered with the Ministry. A separate, more comprehensive register, which has no official status, is maintained by FONGTIL, the NGO umbrella organisation (see table below). This shows that a majority of the recorded NGOs in Timor-Leste are operating without proper legal authority. In addition, there are a number of community-based organisations that are not registered either with the government or FONGTIL. NGOs may be established for any charitable purpose “consistent with the law, that do not impinge on third-party interests, or that do not run counter to public morality or order”. In practice, most are linked to education, agriculture, public health, infrastructure, environmental protection, advocacy, human rights and capacity building.

Table 10: NGOs registered with the FONGTIL⁶⁴

National/Local NGOs	
Permanent active	324
Candidate active	10
Total	334
International NGOs	
Permanent active	52
Candidate active	4
Total	56

99. Although there is currently no evidence that the NGO sector has been used to raise or channel funds for terrorist financing, the procedures required under the FATF standards have not yet been undertaken to address the potential vulnerability. Specifically, the risk has not been formally assessed by the relevant stakeholders; there has been no review of the adequacy of the governing legislation; there has been no outreach to the sector to alert them to the potential risk of being misused in this respect; and no consideration has been given to implementing a risk-based approach to supervising or monitoring those NGOs that might potentially be vulnerable to terrorist financing abuse⁶⁵. As a result, while the risks posed by the NGO sector might be considered low, based on the general environment within Timor-Leste, significant further work is required to be undertaken by stakeholders to substantiate this view.

⁶³ These equate to the Non-Profit Organisations (NPOs) addressed in FATF Recommendation 8.

⁶⁴ Source: FONGTIL

⁶⁵ These are core requirements of FATF Recommendation 8.

Annex 1: List of stakeholders engaged in meetings to discuss input to the NRA

1. Government Departments
 - Ministry of Finance
 - Ministry of Justice
 - Ministry of Commerce, Industry and Environment
 - Public Service Commission
 - General Inspectorate of Gaming, Ministry of Tourism
2. Law enforcement agencies
 - Public Prosecutor
 - Anti-Corruption Commission
 - National Police
 - Police Scientific Criminal Investigation Unit
 - Customs Service
3. Regulators
 - Central Bank of Timor-Leste
 - Financial Information Unit
4. Company registration
 - Service for the Registration and Verification of Entrepreneurs (SERVE)
5. Private sector
 - Representatives of the banks
 - Representatives of the Money Transfer Operators
 - Representatives of legal profession
 - Commerce and Industry Association
6. Academia
 - National University of Timor-Leste
7. Non-Governmental Organisations
 - FONGTIL (national umbrella organisation for NGOs)

Annex 2: Key Changes to the Standards (the FATF Recommendations)

Extract from FATF press release of 16 February 2012

- **The Risk-based approach:** Countries need to clearly understand the money laundering and terrorist financing risks which affect them, and adapt their anti-money laundering/countering the financing of terrorism (AML/CFT) system to the nature of these risks – by applying enhanced measures where the risks are higher with the option of simplified measures where the risks are lower. The FATF has established the risk-based approach, which will enable countries and financial intermediaries to target their resources more effectively. A well-implemented risk-based approach means that the AML/CFT system will be more effective, and will help countries implement measures to encourage financial inclusion, as called for by the G20.
- **Transparency:** Lack of transparency about the ownership and control of legal persons and legal arrangements, or about the parties to wire transfers, makes those instruments vulnerable to misuse by criminals and terrorists. The FATF has strengthened transparency requirements in these areas. This means requiring that there is reliable information available about the beneficial ownership and control of companies, trusts, and other legal persons or legal arrangements. It also means more rigorous requirements on the information that must accompany wire transfers. Measures to improve transparency, implemented on a global basis, will make it harder for criminals and terrorists to conceal their activities.
- **International Cooperation:** With the increasing globalisation of money laundering and terrorist financing threats, the FATF has also enhanced the scope and application of international cooperation between authorities. The revised Recommendations will mean more effective exchanges of information for investigative, supervisory and prosecutorial purposes. This will also assist countries in tracing, freezing, and confiscating illegal assets.
- **Operational Standards:** The FATF Recommendations concerned with law enforcement and Financial Intelligence Units have been expanded significantly. The revisions clarify the role and functions of the operational agencies responsible for combating money laundering and terrorist financing and set out the range of investigative techniques and powers which should be available to them, e.g., to obtain and analyse financial information about a suspected criminal's accounts and transactions
- **New Threats & New Priorities:** The FATF is addressing new and aggravated threats and responding to the priorities set out by the international community, e.g. through the G20. The key issues addressed are:
 - **Financing of Proliferation** - The proliferation of weapons of mass destruction is a significant security concern, and financial measures can be an effective way to combat this threat. The FATF has adopted a new Recommendation aimed at ensuring consistent and effective implementation of targeted financial sanctions when these are called for by the UN Security Council.
 - **Corruption & Politically Exposed Persons** - The FATF Recommendations strengthen the requirements on financial institutions to identify politically exposed persons (PEPs) – who may represent a higher risk of corruption by virtue of the positions they hold. The existing requirement to apply enhanced due diligence to PEPs has been extended from foreign PEPs, with new risk-based requirements applied to domestic PEPs and PEPs from international organisations, and to the family and close associates of all PEPs – reflecting the methods used by corrupt officials and kleptocrats to launder the proceeds of corruption.

- Tax Crimes - The list of predicate offences for money laundering has been expanded to include serious tax crimes. This will bring the proceeds of tax crimes within the scope of the powers and authorities used to investigate money laundering. The smuggling offence has also been clarified to include offences relating to customs and excise duties and taxes. This will contribute to better coordination between law enforcement, border and tax authorities, and remove potential obstacles to international cooperation regarding tax crimes.

- Terrorist Financing: The financing of terrorism remains a serious concern for the international community, and remains a major focus of the FATF Standards. The FATF's nine Special Recommendations on terrorist financing have been integrated fully within the Forty Recommendations, reflecting both the fact that terrorist financing is a long-standing concern, and the close connections between anti-money laundering measures and measures to counter the financing of terrorism.
- Clarifying obligations: The FATF has updated its Recommendations to reflect practices in the financial sector (e.g., to set out clearer requirements for financial groups) and to apply the experience gained from the implementation of the FATF Recommendations by countries (e.g., by clarifying customer due-diligence requirements where countries have had practical difficulties with implementation).

Annex 3: List of Acronyms

AML/CFT	-	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism
APG	-	Asia Pacific Group on Money Laundering
BCTL	-	Central Bank of Timor-Leste
CAC	-	Anti-Corruption Commission
CNCBC	-	National Commission for the Implementation of Measures on the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing
DNFBP	-	Designated Non-Financial Businesses and Professions
FATF	-	Financial Action Task Force
MTO	-	Money Transfer Operators
NGO	-	Non-Governmental Organisation
NRA	-	National Risk Assessment
ODTI	-	Other Deposit-Taking Institutions
PCIC	-	Police Scientific Criminal Investigation Unit
PEP	-	Politically Exposed Person
PGR	-	Public Prosecutor
PNTL	-	National Police
STR	-	Suspicious Transaction Report
SERVE	-	Service for Registration and Verification of Entrepreneurs
STAE	-	Ministry of State Administration
UIF	-	Financial Intelligence Unit
UNSCR	-	United Nations Security Council Resolution

Timor-Leste

National Strategic Plan For Combating Money Laundering And Terrorist Financing (2016-2020)

Introduction

1. This document is intended to provide a road map for action by the authorities in Timor-Leste to bring its legal and institutional framework to counter the threats posed money laundering and terrorist financing into compliance with international standards over the period 2015-2020. The relevant standards are set by the Financial Action Task Force (FATF)¹ in the form of its “40 Recommendations”. Timor-Leste is a member of the Asia Pacific Group on Money Laundering (APG), which is an associate member of the FATF, and which, therefore, subscribes to the FATF standards. A primary function of the APG is to assess its members, on a regular basis, for compliance with the standards. The last assessment of Timor-Leste took place in 2012, when the country was found to have serious deficiencies in respect of a number of the standards. Since then, Timor-Leste has made significant progress in addressing several the deficiencies, but further significant remedial measures are still required. Moreover, since the last assessment was undertaken, the FATF has revised its standards in order to address new and emerging threats.
2. The Government of Timor-Leste is committed to bringing its framework to counter money laundering and the financing of terrorism (commonly referenced as AML/CFT) into compliance with current international standards as quickly as possible. Such action will not only involve the enactment of new legislation, but will also necessitate institutional changes and a significant level of capacity building. It is essential that the framework should not simply be technically compliant with the standards, but that it should also be effective in achieving its overall objectives of protecting the integrity of the financial system and contributing to the nation’s safety and security.
3. To help steer this process, the government established the National Commission for the Implementation of Measures on the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing (CNCBC) in April 2014² with a mandate, among other things, to undertake a National Risk Assessment (NRA) and to develop a National AML/CFT Action Plan. The NRA was undertaken in 2015³. It identified a number of threats and vulnerabilities faced by Timor-Leste with respect to money laundering, but concluded that there was currently no evidence to indicate that Timor-Leste is a source of, or a transit jurisdiction for, the financing of terrorism. However, it is essential that the AML/CFT framework should maintain equally robust defences against both these activities.
4. The National Strategic Plan now seeks to draw on the conclusions of both the NRA and the 2012 assessment process undertaken by APG. The Plan identifies ten strategic objectives, all of which require action by a range of stakeholders. These objectives are as follows:

¹ The FATF is an inter-governmental body established in 1989 by the Ministers of its Member jurisdictions. The objectives of the FATF are to set standards and promote effective implementation of legal, regulatory and operational measures for combating money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. The FATF is therefore a “policy-making body” which works to generate the necessary political will to bring about national legislative and regulatory reforms in these areas.

² Resolution 10/2014 of 9 April

³ Timor-Leste is grateful to the Asian Development Bank’s Private Sector Development Initiative (PSDI) for the technical assistance granted in relation to both the NRA and the National Strategic Plan. PSDI is a regional technical assistance facility co-financed by the Government of Australia, the Government of New Zealand and the Asian Development Bank.

National AML/CFT Strategic Objectives

Strategic Objective 1

Implement a robust framework for developing national AML/CFT policies and for overseeing their implementation.

Strategic Objective 2

Develop a thorough understanding of the money laundering and terrorist financing risks within the country.

Strategic Objective 3

Bring the legal framework to combat money laundering and terrorist financing into line with international standards.

Strategic Objective 4

Build the capacity within the law enforcement, prosecution and judicial authorities in order to improve the investigation, prosecution and conviction of money laundering and predicate offences.

Strategic Objective 5

Build the capacity of the supervisory bodies to ensure compliance by the financial sector and DNFBPs with money laundering and terrorist financing preventive measures.

Strategic Objective 6

Enhance the implementation of AML/CFT preventive measures by financial institutions and DNFBPs.

Strategic Objective 7

Develop the capacity of the UIF to collect, analyse and disseminate suspicious transaction reports and currency transaction reports, and to add value to money laundering and terrorist financing investigations.

Strategic Objective 8

Enhance the transparency of the beneficial ownership of legal persons established within the jurisdiction.

Strategic Objective 9

Develop and enhance cooperation, at both the domestic and international levels, between authorities that have competency in the fight against money laundering and terrorist financing.

Strategic Objective 10

Enhance public awareness of the need to combat money laundering and terrorist financing.

5. Implementation of the Plan will be overseen by the CNCBC, and a structure will be put in place to monitor performance against the timelines and to hold stakeholders to account for both the substance and the timeliness of their actions. The President of the CNCBC will provide regular updates on progress to the Council of Ministers, and will include a substantive analysis of the extent to which the objectives have been achieved in the CNCBC's annual report required under article 7 of Resolution 10/2014.

Background

6. The legal framework in Timor-Leste is relatively complex. Following independence in 2002, the new Constitution allowed for the continued application of some Indonesian laws and United Nations instruments in conjunction with Timor-Leste legislation, in as far as the Indonesian and UN provisions do not conflict with subsequent Timor-Leste laws. This results in a legal structure based on three strands:

- (a) Indonesian laws passed during the occupation of Timor-Leste (1975-October 1999);
- (b) UNTAET instruments introduced during the UN administration (October 1999-May 2002); and
- (c) Timor-Leste legislation enacted since independence (May 2002 onwards).

7. Timor-Leste criminalised money laundering in article 313 of the Penal Code through Decree Law no. 19/2009 of 8 April 2009. The same Decree Law introduced the offence of terrorist financing. The AML/CFT Law (Law no. 17/2011), enacted in December 2011, consolidates a number of measures previously covered only by regulation, and provides for a series of preventive measures (including customer due diligence and suspicious transaction reporting), as well as the creation of the financial information unit (Portuguese acronym UIF). This law (and certain provisions of the Penal Code) was subsequently amended on 14 August 2013 (Law no. 5/2013/III) to address deficiencies identified during the assessment undertaken by the APG. A further Decree Law (no. 16/2014) came into force on 18 June 2014, addressing the governance and powers of the UIF.

8. As specified in the AML/CFT Law, the UIF has been created as an autonomous body within the central bank (BCTL), and began operations in 2014. Prior to that, suspicious transaction reports were filed directly with the central bank. The UIF works closely with the various law enforcement agencies within Timor-Leste. These agencies comprise the national police (PNTL), the Anti-Corruption Commission (CAC) and the Police Scientific Criminal Investigation Unit (PCIC), which was established in February 2015 to handle all serious and complex criminal investigations⁴, including money laundering and terrorist financing.

9. Investigations by the three law enforcement agencies in Timor-Leste are undertaken under the direction of the Public Prosecutor's Office (PGR), which has ultimate responsibility for investigating and prosecuting all criminal offences. The judiciary consists of a Court of Appeal and four municipal courts (in Dili, Baucau, Suai and Oecussi). The municipal courts are responsible for dealing with all types of offence committed within their respective jurisdictions.

10. Public Instruction no. 04/2009 issued by the Banking and Payments Authority (the predecessor to the BCTL) requires prior approval from the BCTL for the import or export of cash totalling US\$10,000 or more, and also requires inbound and outbound travellers to declare cash in their possession of US\$5,000 or more⁵. The AML/CFT Law adjusted the declaration requirement to US\$10,000, but the Customs Service continues to apply the previous threshold of US\$5,000. Under the AML/CFT Law, the Customs Service is given the power to seize or restrain cash and bearer negotiable instruments if there has been a failure to declare them at the border as required by law, or if there is suspicion of money laundering or terrorist financing.

11. The BCTL has responsibility for the licensing and supervision of all financial institutions operating in Timor-Leste. As a consequence, it has the authority, under article 27 of the AML/CFT Law, to issue regulations and instructions relating to AML/CFT preventive measures that help implement the broader obligations specified under the primary legislation. Key measures are currently included within Public Instruction no. 02/2004 on the Prevention of Money Laundering, Customer Identification and Record-

⁴ Excluding corruption, which will remain the responsibility of the CAC.

⁵ This Instruction was designed not only to address money laundering issues, but was also introduced to help protect against capital flight during a period of political and economic uncertainty.

Keeping⁶. The BCTL oversees compliance with the requirements by banks through its onsite inspections and offsite analysis. The BCTL's also has responsibility for the supervision of money transfer operators, bureaux de change, and some small deposit-taking institutions.

The Strategic Plan

12. As far as possible, the Plan has been laid out in a sequenced fashion, but it also recognises that different stakeholders will be able to complete their actions at different paces, depending on both the complexity of what they are required to do, and the scale of the actions allocated to them. As is evident from the following table, the majority of the action items require specific steps to be taken by stakeholders in the first two years of the Plan's timetable, with subsequent implementation being rolled out over the subsequent period of the Plan. This is particularly the case with respect to capacity building and the development of new procedures.

13. Each stakeholder will draw up its own action plan (in conjunction with the relevant supporting agencies) to address the items allocated to it. These subsidiary plans will be submitted to the CNCBC for approval, to ensure that they are compatible with the National Plan. An overarching and fundamental principle throughout the process will be that the actions should be completed in line with the FATF standards and international best practice.

⁶ A revised Instruction, dealing with customer due diligence, is currently being discussed with stakeholders.

Strategic Objective 1: Implement a robust framework for developing national AML/CFT policies and for overseeing their implementation.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
1.1 Ensure that the CNCBC meets on a regular basis (no less than quarterly) and that it is the focal point for considering the development of AML/CFT policies.	On-going	CNCBC Co-Chairs Permanent Secretariat
1.2 Ensure that the CNCBC fully implements its objectives as laid down in Government Resolution 10/2014.	On-going	CNCBC Co-Chairs
1.3 Provide for an appropriate framework within the CNCBC to oversee the timely implementation of the National Strategic Plan, and to coordinate necessary updates of the NRA.	Commence Mar 2016 Complete 2020	CNCBC Co-chairs
1.4 Further promote and expedite the development of national policies to increase financial inclusion and reduce the size of the cash-based economy.	Commence Mar 2016 On-going	BCTL
1.5 Enhance the awareness within government departments and public sector agencies of AML/CFT issues and their relevance to financial stability and good governance.	Commence Mar 2016 On-going	CFP (PGR, PCIC, UIF)
1.6 Undertake a self-assessment (using technical assistance, if necessary) of the effectiveness of the AML/CFT regime, by reference to the Immediate Outcomes defined in the FATF assessment methodology.	Commence Sep 2018 Complete Jun 2019	CNCBC
1.7 Identify priority areas for improvement to effectiveness, and take appropriate action, prior to APG evaluation, currently scheduled for 2021.	Commence Jun 2019 Complete Dec 2020	CNCBC All relevant agencies

Strategic Objective 2: Develop a thorough understanding of the money laundering and terrorist financing risks within the country.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
2.1 Develop the domestic crime statistics and broader intelligence to provide a clearer picture of the scope of proceeds-generating offences.	Commence Mar 2016 Stocktake Mar 2017	MJ PGR
2.2 Establish a public/private sector consultative forum with a mandate to study money laundering methods and trends in Timor-Leste, and to provide advice to government.	Commence Jun 2016 Quarterly meetings	CNCBC (Working Group I + Private Sector Representatives)
2.3 Undertake further work (beyond that contained in the NRA) to examine the potential for	Commence Jun 2016 Complete Mar 2017	Ministry of Internal Affairs PCIC

terrorist financing activity within Timor-Leste.		PNTL
2.4 Engage with the relevant authorities in neighbouring countries to establish the extent, if any, to which Timor-Leste may be seen as providing a source of, or conduit for terrorist financing.	Commence Jun 2016 Complete Mar 2017	Ministry of Internal Affairs PCIC PNTL
2.5 Undertake a specific money laundering and terrorist financing risk assessment (Using technical assistance, if necessary) of the Oecusse Special Economic Zone once the proposals for its structure have been more fully developed.	Commence when proposals are finalised Complete within three months, and prior to opening of SEZ	CNCBC
2.6 Review and update the 2016 NRA (using technical assistance, if necessary) drawing, in particular, on the additional data and intelligence developed through implementation of the Strategic Plan.	Commence Jan 2018 Complete Dec 2018	CNCBC

Strategic Objective 3: Bring the legal framework to combat money laundering and terrorist financing into line with international standards.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
3.1 Undertake a self-assessment of compliance with the relevant standards in the 2012 FATF Recommendations ⁷ .	Commence Sep 2016 Complete Mar 2017	CNCBC (Working Group 1)
3.2 Amend the Penal Code to provide that all the offences listed in the FATF standards are predicate offences for money laundering.	Commence Sep 2016 Complete Mar 2017	MJ
3.3 Amend the Penal Code to include all the required elements of the terrorist financing offence.	Commence Sep 2016 Complete Mar 2017	MJ
3.4 Introduce regulations to provide for the freezing of terrorist assets in line with the obligations under United Nations Security Council Resolutions.	Commence Mar 2016 Complete Sep 2016	BCTL MJ
3.5 Issue revised regulations with respect to the financial sector preventive measures, including customer due diligence, to reflect current international standards.	Commence Jun 2016 Complete Dec 2016	BCTL
3.6 Amend the Penal Code to ensure that all the DNFBPs, including the legal profession, are subject to the relevant AML/CFT requirements.	Commence Jun 2016 Complete Mar 2017	MJ Appropriate Supervisory

⁷ A significant number of the FATF standards specify the essential components of the legal framework relating to: the criminalisation of the money laundering and terrorist offences, confiscation and provisional measures, targeted financial sanctions, financial sector preventive measures, powers of the supervisors, responsibilities and powers of the FIU, investigative powers and techniques of law enforcement agencies, criminal and administrative sanctions, and international cooperation.

		Authority
3.7 Introduce appropriate measures to provide for oversight of the DNFBPs' compliance with AML/CFT requirements.	Commence Dec 2016 Complete Jun 2017	MJ UIF
3.8 Revise the regulations to clarify and improve the declaration/disclosure system for the detection of the cross-border flow of currency and bearer negotiable instruments; including the powers of the authorities to identify and seize funds that are suspected of being the proceeds of crime or linked to terrorist financing.	Commence Mar 2016 Complete Sep 2016	MF/Customs Authority
3.9 Undertake a review of the primary legislation addressing the key threats (in the form of proceeds-generating offences) that have been identified in the NRA, and consider whether further action is necessary to address such criminal activity.	Commence Jun 2016 Complete Jun 2017	MJ BCTL UIF

Strategic Objective 4: Build the capacity within the law enforcement, prosecution and judicial authorities in order to improve the investigation, prosecution and conviction of money laundering and predicate offences.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
4.1 Study the conclusions of the NRA and determine how best to allocate resources generally, on a risk-based approach, towards the investigation and prosecution of money laundering and terrorist offences.	Commence Mar 2016 Complete study by Sep 2016 followed by progressive roll-out through 2020	MJ PGR
4.2 Designate the PCIC (under the authority of the PGR) to undertake all money laundering and terrorist financing investigations.	Complete Sep 2016	PGR
4.3 Develop a specialist team, with appropriate training, within the PCIC to focus on serious financial crime investigations, including money laundering and terrorist financing investigations.	Commence Jun 2016 Complete Jun 2017	PCIC
4.4 Require that a parallel money laundering investigation be undertaken in relation to all serious proceeds-generating predicate offences.	Commence Jan 2017 On-going thereafter	PGR
4.5 Increase the capacity of, and provide specific training to Customs Service officers in relation to the identification of the cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments; and implement an effective system to ensure that copies of all declarations made by travellers are submitted immediately to the UIF.	Commence Jun 2016 Progressive implementation to Jun 2017	MF/Customs Authority

4.6 Increase the capacity of the CAC to investigate cases of corruption, especially those involving politicians and senior officials.	Commence Jan 2017 On-going reviews of resources thereafter	CAC
4.7 Increase the capacity of the PGR to pursue money laundering prosecutions in conjunction with corruption cases and other predicate offences.	Commence Jan 2017 On-going reviews of resources thereafter	PGR
4.8 Provide the law enforcement agencies with a comprehensive range of powers and investigative techniques to combat money laundering and terrorist financing.	Commence review Sep 2016 followed by progressive implementation thereafter	MJ PGR
4.9 Designate and train specific judges to preside over all money laundering and terrorist financing cases.	Commence Sep 2016 Regular refresher training thereafter	MJ Court of Appeal
4.10 Review the sanctions levels and sentencing guidelines to ensure that the penalties for money laundering and terrorist financing are effective, proportionate and dissuasive.	Commence Jan 2017 Complete Jun 2017	MJ PGR
4.11 Implement policies and procedures to ensure that confiscation proceedings are routinely pursued in relation to all convictions for money laundering and serious proceed-generating predicate offences.	Commence Jan 2017 followed by progressive implementation thereafter	MJ
4.12 Develop and implement an effective asset declaration system whereby such declarations are available to the relevant competent authorities mandated to combat ML/FT.	Commence June 2016 Complete Dec 2018	Court of Appeal CAC

Strategic Objective 5: Build the capacity of the supervisory bodies to ensure compliance by the financial sector and DNFBPs with money laundering and terrorist financing preventive measures.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
5.1 Study the conclusions of the NRA and determine how best to allocate resources generally, on a risk-based approach, towards the supervision of financial institutions and DNFBPs for compliance with the preventive measures.	Commence Mar 2016 Complete study by Sep 2016 followed by progressive implementation through 2020	BCTL UIF Appropriate Supervisory Authority
5.2 Develop the BCTL's AML/CFT supervisory programme, using both onsite and offsite techniques, that takes full account of the varying risks between different parts of the financial sector, and between different institutions.	Commence Jun 2016 Complete study by Dec 2016 followed by progressive implementation	BCTL
5.3 Review the resources allocated to the BCTL's overall supervisory programme to ensure that there is an appropriate balance, on a risk-based approach, between those allocated to AML/CFT work and prudential supervision, respectively.	Commence June 2016 in line with action item 5.2	BCTL
5.4 Develop a manual for the BCTL's AML/CFT supervisory programme that fully reflects the implementation of a risk-based approach, recognising the conclusions of the NRA.	Commence Dec 2016 Complete June 2017	BCTL
5.5 Provide AML/CFT training to all relevant BCTL supervision staff, and designate certain staff to be trained as AML/CFT specialists, so that they may offer a centre of expertise within the BCTL.	Commence Sep 2016 followed by progressive implementation through 2017	BCTL
5.6 Engage proactively with the financial sector to inform institutions, through a "statement of principles", about the BCTL's approach to AML/CFT supervision, including in relation to the application of sanctions for non-compliance with the preventive measures.	Commence Jan 2017 after supervisory programme developed Publish statement of principles by Jun 2017	BCTL
5.7 Consult with government on what type of AML/CFT supervisory regime should be applied (and by whom) to the DNFBP sector, especially the legal profession.	Commence Dec 2016 Complete Jun 2017	MJ Appropriate Supervisory Authority
5.8 Develop the capacity of the Ministry of Tourism to regulate the gaming sector, and to help ensure that it is not being used to launder the proceeds of crime.	Commence Jun 2017 followed by progressive implementation	MTAC

Strategic Objective 6: Enhance the implementation of AML/CFT preventive measures by financial institutions and DNFBPs.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
6.1 Disseminate the conclusions of the NRA to all financial institutions and DNFBPs, and provide a forum to discuss the implications for their approach to applying the preventive measures, taking proper account of risk.	Commence Jun 2016 Complete Dec 2016	BCTL UIF Appropriate Supervisory Authority
6.2 Promote the development of a forum in which the compliance officers may engage among themselves, and directly with the BCTL, to share typologies and help develop best practices by institutions.	Commence Jun 2016 On-going thereafter	UIF
6.3 Develop and conduct a routine outreach programme by which the BCTL may inform and consult with the institutions on ways strengthen the AML/CFT preventive measures.	Commence Jun 2016 On-going thereafter	BCTL
6.4 Engage with financial institutions to develop and promote policies to enhance financial inclusion.	Commence Jun 2016 followed by progressive implementation	BCTL
6.5 Engage specifically with the MTOs to identify why they are not filing STRs, and to improve their understanding of their obligations.	Commence Mar 2016 Complete Dec 2016	UIF
6.6 Explore with financial institutions the options available for overcoming the challenges in obtaining reliable identification documents from customers.	Commence Jun 2016 Complete Mar 2017	BCTL
6.7 Consult with financial institutions and other stakeholders (including academic institutions) to identify whether a programme to educate and train staff in AML/CFT measures may be developed on a collaborative basis.	Commence Sep 2016 Complete study by Jun 2017	BCTL UIF
6.8 Engage with relevant DNFBP sectors to bring awareness of AML/CFT issues, and to explain the development of an appropriate supervisory framework.	Commence Jan 2017 Complete Jun 2017	MJ UIF

Strategic Objective 7: Develop the capacity of the UIF to collect, analyse and disseminate suspicious transaction reports and currency transaction reports, and to add value to money laundering and terrorist financing investigations.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
7.1 Increase the capacity of the UIF, including through additional staffing, to ensure that all STRs are analysed promptly, and that appropriate use is made of the CTR and cross border Custom	Commence Jun 2016 followed by progressive implementation	UIF

declarations database.		
7.2 Develop (or acquire) an appropriate database to hold, manage and facilitate analysis by the UIF of STRs, CTRs and cross border Custom declarations.	Commence Sep 2016 Complete assessment of needs by Mar 2017 followed by progressive implementation	BCTL UIF
7.3 Develop appropriate operational manuals and internal procedures to provide a clear framework for staff working within the UIF.	Commence Sep 2016 Complete Sep 2017	UIF
7.4 Provide guidance, including typologies and red flags, to reporting institutions to help improve the scope and quality of the STRs.	Commence Sep 2016 Regular updates thereafter	UIF
7.5 Develop procedures to provide regular feedback to reporting institutions on the quality and value of the STRs.	Commence Sep 2016 On-going thereafter	UIF
7.6 Implement effective procedures for the UIF, law enforcement and other relevant authorities to share intelligence and to cooperate fully in the course of investigations into money laundering, predicate offences and terrorist financing.	Commence Sep 2016 followed by progressive implementation	UIF CNCBC Working Group II
7.7 Develop appropriate procedures to share intelligence and to cooperate fully with foreign FIUs.	Commence Mar 2016 On-going thereafter	UIF

Strategic Objective 8: Enhance the transparency of the beneficial ownership of legal persons established within the jurisdiction.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
8.1 Ensure that SERVE fulfils its objectives in being the one-stop-shop for all legal persons established within Timor-Leste.	Complete Dec 2016	MJ (Joint Authority) SERVE
8.2 Devise and implement measures to ensure that up-to-date information on the beneficial ownership of legal persons can be made available promptly to law enforcement agencies and to FIU, including consideration of measures to disclose company beneficial ownership to the SERVE.	Start Sep 2016 Complete Dec 2017	MJ SERVE
8.3 Ensure that the law enforcement agencies have appropriate powers to access all relevant information relating to legal persons in the course of their investigations.	Complete review of powers by Jun 2017	MJ PGR
8.4 Review the adequacy of the laws and regulations as they relate to non-profit organisations (NPOs); and undertake a review of the NPO sector in order to identify the features and types of NPO (if any) that may potentially be misused for terrorist financing.	Complete reviews by June 2017	

Strategic Objective 9: Develop and enhance cooperation, at both the domestic and international levels, between authorities that have competency in the fight against money laundering and terrorist financing.

Action	Timeline	Lead and supporting agencies
9.1 Implement MOUs (or similar cooperation arrangements) for the sharing of relevant data and intelligence between the domestic authorities tasked with AML/CFT responsibilities.	Commence Sep 2016 Complete Dec 2017	CNCBC (relevant law enforcement agencies)
9.2 Negotiate MOUs (or similar arrangements) with all key foreign counterparts to help ensure prompt and effective cooperation in matters relating to money laundering and terrorist financing.	Identification of key partners by Dec 2016 followed by negotiations through Dec 2017	CNCBC (relevant law enforcement agencies)
9.3 Ensure that all relevant agencies have a nominated officer who is responsible for monitoring and coordinating requests (both inward and outward) for cooperation with foreign counterparts.	Commence Jun 2016 Complete Dec 2016	Permanent representatives in the CNCBC
9.4 Ensure that the CNCBC meets on a quarterly basis, and that it acts as a focal point for identifying and addressing issues that might impede effective cooperation between domestic authorities and with foreign counterparts.	On-going	CNCBC Chairs

9.5 Proactively pursue membership in the Egmont Group of FIUs.	Commence June 2016 Complete June 2018	UIF
Strategic Objective 10: Enhance public awareness of the need to combat money laundering and terrorist financing.		
Action	Timeline	Lead and supporting agencies
10.1 Conduct regular publicity campaigns to advise the public on why AML/CFT measures are necessary, and to provide guidance on what might be the relevant procedures and requirements for opening a bank account.	Commence Sep 2016 followed by regular programmes	BCTL UIF PCIC
10.2 Undertake a public outreach programme to encourage greater use of the financial system for day-to-day transactions, and to discourage the use of cash for large transactions.	Commence Sep 2016 followed by regular programmes	BCTL
10.3 Improve public awareness of the disclosure requirements (and possible consequences of non-disclosure) in relation to the cross-border transportation of cash and negotiable bearer instruments.	Commence Sep 2016 followed by regular programmes.	MF/Customs Authority UIF

Annex: List of Acronyms

AML/CFT	-	Anti-Money Laundering/Countering the Financing of Terrorism
APG	-	Asia Pacific Group on Money Laundering
BCTL	-	Central Bank of Timor-Leste
CAC	-	Anti-Corruption Commission
CFP	-	Public Service Commission
CNCBC	-	National Commission for the Implementation of Measures on the Fight against Money Laundering and Terrorist Financing
CTR	-	Cash Transaction Report
DNFBP	-	Designated Non-Financial Businesses and Professions
FATF	-	Financial Action Task Force
FIU	-	Financial Intelligence Unit
MF	-	Ministry of Finance
MJ	-	Ministry of Justice
MOU	-	Memorandum of Understanding
MTAC	-	Ministry of Tourism, Commerce and Industry
MTO	-	Money Transfer Operators

NPO	-	Non-Profit Organisation
NRA	-	National Risk Assessment
PCIC	-	Police Scientific Criminal Investigation Unit
PGR	-	Public Prosecutor
PNTL	-	National Police
STR	-	Suspicious Transaction Report
SERVE	-	Service for Registration and Verification of Entrepreneurs
STAE	-	Ministry of State Administration
UIF	-	Timor-Leste's Financial Intelligence Unit
UNSCR	-	United Nations Security Council Resolution

**Secretariado Permanente da CNCBC
Gabinete do Ministro da Justiça da RDTL
Avenida Jacinto Cândido, Caicoli, Dili
Timor-Leste**