

Centros financeiros offshore e o combate à lavagem de dinheiro: o caso das Bahamas

Offshore financial centers and the fight against money laundering: the case of the Bahamas

Brenda Araujo Fontana*
Gabriel Ribeiro Petribu**
Pedro Aluizio Resende Leão***

Resumo

A partir da década de 1980, as medidas neoliberais foram amplamente adotadas pelos governos latino americanos. A liberalização dos fluxos de capitais internacionais, especificamente os fluxos de conta capital-financeira, durante as décadas de 1970 e 1980, facilitou a movimentação de capitais, com exigências fiscais particularmente flexíveis ou inexistentes. Além disso, também criou novas oportunidades para atividades ilícitas no sistema financeiro. No final dos anos 1980, discussões e iniciativas internacionais pelo fim da obscuridade destas movimentações tiveram início. Neste contexto, a *Financial Action Task Force* (FATF) é criada e se consolida como principal organização no combate à lavagem de dinheiro, desempenhando um papel fundamental na coordenação de ações internacionais direcionadas a centros financeiros

offshore, muitos deles localizados na região do Caribe. Este trabalho objetiva explicar o processo de adequação comportamental das Bahamas a essas normas e seus desdobramentos econômicos. Para tanto, se aplica o *practice tracing* para identificar os principais atores, mecanismos e motivações envolvidos na emergência das normas.

Palavras-chave: Lavagem de dinheiro. Bahamas. Neoliberalismo. Caribe.

Abstract

Beginning in the 1980s, neoliberal measures were widely adopted by Latin American governments. The liberalization of international capital flows, specifically financial account flows, during the 1970s and 1980s, facilitated capital movements, with particularly flexible or nonexistent fiscal requirements. It has also created new opportunities

* Pesquisadora do Grupo de Estudos Internacionais do Atlântico Sul da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: brendaafontana@gmail.com

** Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contato: gabrielpetribu@hotmail.com

*** Pesquisador do Grupo de Estudos Internacionais do Atlântico Sul da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Contato: pedro27leao@gmail.com.

for illicit activities in the financial system. In the late 1980s, international discussions and initiatives to end the obscurity of these movements began. In this context, the Financial Action Task Force (FATF) is created and consolidated as the leading anti-money laundering organization, playing a key role in coordinating international actions directed at offshore financial centers, many of them located in

the Caribbean region. This paper aims to explain the process of behavioral adaptation of the Bahamas to these norms and their economic consequences. To this end, it applies practice tracing to identify the main actors, mechanisms and motivations involved in the emergence of a norm.

Keywords: Money Laundering. Bahamas. Neoliberalism. Caribbean.

A Financial Action Task Force e a luta contra centros financeiros offshore

A liberalização dos fluxos financeiros iniciada em 1970 viabilizou a atuação de operadores legítimos e não legítimos no sistema bancário internacional (DAMAIS, 2007). A vasta abertura do sistema financeiro internacional entre 1970 e 1990 teve como resultados a alta e rápida mobilidade de capitais e fundos e a modernização das tecnologias para pagamentos (cheques, cartões, transferências bancárias de salário, em outras palavras, redução do uso de papel-moeda). Na América Latina, o receituário neoliberal iniciado na década de 1970, ganha proeminência a partir do final dos anos 80, após a crise da dívida, por meio dos empréstimos condicionados do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas reformas econômicas e legislativas favoreceram a criação de oportunidades para negócios em todo o globo e o movimento de ativos e de riquezas pessoais sem limitações fronteiriças, porém também proporcionaram as ferramentas e os mecanismos necessários para atividades ilícitas como a lavagem de dinheiro. (COX, 2014).

Os riscos à credibilidade das instituições financeiras e do mercado financeiro impostos por atividades criminosas passaram a ser uma preocupação para os Estados Unidos a partir da década de 1970. Assim, o surgimento de novos centros financeiros *offshore* e jurisdições com regulamentações propícias à lavagem de dinheiro proveniente da corrupção, do narcotráfico e do mercado negro ameaçava os interesses estadunidenses. A tal ponto que o secretário do Tesouro americano, Lawrence Summers, durante o governo Clinton, desenvolveu uma estratégia focada no combate à desonestidade bancária, à lavagem de dinheiro e à evasão de divisas (WECHSLER, 2001).

É neste contexto que a *Financial Action Task Force* (FATF) é criada em 1989 durante uma reunião do Grupo dos Sete⁴ (G7) para funcionar como um braço da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Inicialmente, seu principal objetivo era o combate ao tráfico de drogas e ao poder financeiro do crime organizado, que possuíam suas transações facilitadas pela lavagem de dinheiro. (REUTER; TRUMAN, 2004). Em outubro de 2001, seu mandato foi expandido e passou a abarcar iniciativas de combate ao financiamento do terrorismo (FATF, 2017).

Em 1990, as 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* foram publicadas e, posteriormente, atualizadas em 1996, 2003 e 2012. Ao longo dos anos, a FATF passou a promover um conjunto de normas e práticas para o combate à lavagem de dinheiro. Concomitantemente, a organização estava inserida na estratégia estadunidense e alinhada com a atuação da OCDE e do Fórum de Estabilidade Financeira (FEF) do G7. O plano do governo dos Estados Unidos, instrumentalizado por meio da FATF, era expor publicamente as jurisdições com centros financeiros mal regulados, assim como adotar ações coercitivas caso a exposição reputacional não fosse o suficiente (WECHSLER, 2001).

Em 20 de junho de 2000, a *Financial Action Task Force* divulgou a primeira lista de Países e Territórios Não Cooperativos (PTNCs). A lista continha 15 países, sendo estes: Bahamas, Ilhas Cayman, Ilhas Cook, Ilhas Marshall, Dominica, Israel, Líbano, Liechtenstein, Nauru, São Cristóvão e Nevis, e São Vicente e Granadinas. Os critérios utilizados para a identificação de países com falhas em suas medidas antilavagem de dinheiro envolviam a reconhecimento de brechas nas regulações financeiras, especialmente em relação à identificação de clientes; obstáculos comerciais e legais à cooperação internacional, assim como a alocação inadequada de recursos nos programas de combate à lavagem de dinheiro (JOHNSON, 2001).

Todas essas jurisdições já eram identificadas como centros financeiros *offshore* em 2000 pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Vale esclarecer que financiamento *offshore* é o fornecimento de serviços financeiros por bancos e outras instituições financeiras a não residentes. Esses serviços contemplam transações e depósitos com não residentes e fundos administrados por não residen-

4. Composto pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

tes sob o risco do cliente. De tal maneira que centros financeiros *offshore* são centros financeiros que realizam financiamento *offshore* (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2000).

Usualmente, centros financeiros *offshore* estão estabelecidos em jurisdições que possuem a maior parcela de suas instituições financeiras realizando negócios com não residentes do país. Além disso, seus sistemas financeiros possuem ativos e passivos externos desproporcionais frente ao montante disponível para financiamento das economias domésticas. As características mais comuns dos centros financeiros é a concessão de baixa ou nenhuma taxa-ção, de regulação financeira flexível e de sigilo bancário/anonimato (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2000). Essas práticas aumentam o risco das instituições financeiras serem utilizadas para lavagem de dinheiro proveniente de atividades criminosas.

Em 2000, a Bahamas, centro financeiro *offshore* presente na lista negra da FATF, servia de sede para mais de 400 bancos e companhias fundiárias, 580 fundos, 60 seguradoras e 100.000 empresas *offshore* (FINCEN, 2000). Assim, com a emissão da lista de Países e Territórios Não Cooperativos da FATF, a Bahamas passou a sofrer intensa pressão internacional para se adequar às normas da FATF.

Dada a atual relevância das 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* para o combate à lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, esse artigo pretende compreender como se deu a adequação comportamental às normas da FATF pelas Bahamas e suas consequências macroeconômicas entre 1999-2001. Para tanto, instrumentaliza-se o *practice tracing* de Pouilot (2014) por meio das categorias de análise estabelecidas por Finnemore e Sikkink (1998) (atores, mecanismos e motivações) associadas à emergência de novas normas. Pretende-se, a partir da identificação das práticas presentes na emergência das normas, compreender como a alteração comportamental ocorre (POULIOT, 2014). O objetivo geral de compreender o processo de mudança comportamental nas Bahamas será explorado a partir da identificação dos principais atores envolvidos na emergência das normas no sistema internacional, suas motivações e os mecanismos envolvidos neste momento inicial do ciclo de vida das normas. Além disso, este artigo pretende verificar o papel das normas na ação dos agentes, a identificação dos mecanismos presentes na alteração comportamental bahamense e a demonstração dos impactos macroeconômicos das medidas antilavagem de dinheiro.

Na seção seguinte debateremos as questões normativas e ideacionais envolvidas no processo de alteração comportamental dos Estados, em especial das Bahamas no que se refere às normas da FATF. Ademais, o papel da FATF como plataforma organizacional será explorado a partir da identificação dos mecanismos presentes na fase de emergência. Em seguida o processo de adequação comportamental das Bahamas é explicado e os desdobramentos apresentados na Balança de Pagamentos e no Produto Interno Bruto.

Emergência normativa e o papel da FATF

Neste artigo normas são entendidas como expectativas coletivas a respeito de um padrão comportamental identificado para atores de certa identidade (KATZENSTEIN, 1996; KLOTZ, 1995). As normas determinam práticas e estão localizadas em conjuntos de significados e interpretações, assim, ao mesmo tempo que validam e explicam identidades também estão associadas a estas (MARCH; OLSEN, 1998). À medida que as normas definem rumos adequados de ação, objetivos, diferentes alternativas, oportunidades e regras para maximização dos ganhos, os comportamentos são moldados. Nesse sentido, a explicação sobre a influência das normas na ação e o papel das identidades feita por March e Olsen (1998) é essencial para compreendermos padrões comportamentais e expectativas sobre as ações dos agentes:

atores humanos são compreendidos como seguindo regras que associam identidades particulares a situações particulares, abordando oportunidades individuais de ação, avaliando semelhanças entre identidades atuais e dilemas de escolha e conceitos mais gerais de *self* e situações. **A ação envolve a evocação de uma identidade ou função e a correspondência das obrigações dessa identidade ou função a uma situação específica.** A busca de propósito está associada a identidades mais do que a interesses, e à seleção de regras mais do que a expectativas racionais individuais⁵ (MARCH; OLSEN, 1998, p. 951, tradução nossa, grifo nosso).

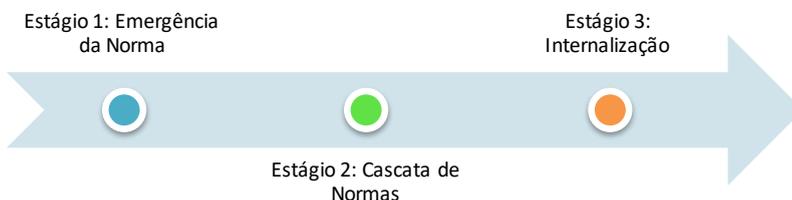
5. Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for action by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations. Action involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation. The pursuit of purpose is associated with identities more than with interests, and with the selection of rules more than with individual rational expectations.

Esta conformação da ação a determinada identidade implica uma lógica de adequação, derivada da estrutura social, assim como das normas e regras que a constituem. Conforme as normas são internalizadas, a lógica de adequação passa a governar as ações dos agentes. Em outras palavras, os atores passam a agir de acordo com o “adequado” para a sua identidade. Isso é possível porque as normas produzem deveres e responsabilidades que conformam o conjunto de ações consideradas e adotadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Nesta abordagem normativa, o Estado é compreendido como dotado de agência, constituído por uma coletividade de indivíduos e com interesses e práticas associadas a estes. Assim sendo, mudanças na identidade do agente passam a ser capazes de explicar alterações comportamentais (WENDT, 1992). De tal maneira que, conforme os agentes são socializados, suas preferências passam a se orientar de acordo com o ambiente e a identidade do contexto em que estão inseridos (FINNEMORE, 1996). Finnemore (1996) explica a mudança comportamental a partir das relações sociais internacionais e transnacionais. Para a autora, essa vigorosa rede pode configurar percepções, restringer comportamentos e definir papéis. É neste contexto de normas e entendimentos do que é considerado adequado para determinado ator que os interesses estatais são construídos. (FINNEMORE, 1996).

Apesar da lógica de adequação ser essencial para a análise comportamental dos agentes, ela não esgota a explicação para a mudança comportamental das Bahamas. Isso porque as recomendações da FATF não estavam consolidadas como padrão normativo e chocavam-se com regras amplamente consolidadas e reproduzidas no sistema internacional no que concerne a liberdade dos fluxos financeiros. As recomendações não emergiram em um vácuo normativo. Finnemore e Sikkink (1998) elucidam que, o surgimento de novas normas ocorre em um ambiente que possui um padrão normativo vigente e que será, costumeiramente, contestado pelas tendências normativas mais recentes. Em outras palavras, na fase de emergência as normas competem com outros interesses e normas e, portanto, utilizar-se da lógica de adequação para defender uma norma é difícil, pois o padrão comportamental estabelecido é exatamente o que se ambiciona alterar.

Figura 1 - Ciclo de Vida das Normas



Fonte: Finnemore & Sikkink (1998, p. 896, tradução nossa)

Levando em consideração o ciclo de vida das normas proposto por Finnemore e Sikkink (1998) (Figura 1), as 40 Recomendações da *Financial Action Task Force* no início dos anos 2000 permaneciam no Estágio 1. Neste momento, a FATF funcionava como plataforma organizacional para persuadir os atores sobre os riscos da lavagem de dinheiro e que suas normas eram a melhor forma de combater esse problema mundial. Nesta fase, o papel dos *norm entrepreneurs* é essencial, assim como o de plataformas organizacionais difusoras de novas normas, como a FATE.

Foi em um contexto de combate ao tráfico internacional de drogas e ao crime organizado que os Estados Unidos e a União Europeia despontaram como *norm entrepreneurs*. Para além dos interesses estadunidenses associados à estabilidade de mercado financeiro global e seu papel na criação da FATE, os Estados Unidos também foi o primeiro país a criminalizar a lavagem de dinheiro, em 1986. Algumas das legislações aprovadas sobre o assunto foram: *Bank Secrecy Act* (1970), *Money Laundering Control Act* (1986), *Anti-Drug Abuse Act* (1988), *Annunzio-Wylie Anti-Money Laundering Act* (1992), *Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act* (1998), *Estratégia Nacional para a Lavagem de Dinheiro* (1999), *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorist Act* (2001) (OLIVEIRA, 2014).

Em 1991, o Conselho da União Europeia adotou a primeira diretiva⁶ para lavagem de dinheiro, em 2001 a diretiva para prevenção do uso do sistema financeiro para lavar dinheiro⁷ foi acordada pelo Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia, seguida da

6. Diretiva 91/308/EEC do Conselho da União Europeia 'sobre a prevenção do uso do sistema financeiro para lavagem de dinheiro,' (10 jun, 1991), OJ L 166, 28 jun. 1991.

7. Diretiva 2001/97 CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de dezembro de 2001 que altera a Diretiva 91/308/CEE do Conselho relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais.

terceira diretiva⁸, em 2005. Diferentemente das motivações estadunidenses, os interesses do bloco europeu parecem mais associados à harmonização das legislações nacionais e ao melhor funcionamento do mercado interno (OLIVEIRA, 2014). Além disso, a segunda e a terceira diretivas estavam alinhadas com as recomendações de 1990, 1996 e 2003 da FATE, contribuindo para a adoção por emulação destas medidas. Isto porque, tanto os Estados Unidos quanto os demais membros da União Europeia e do G7 serviam, não apenas como exemplo de como o Estado moderno deveria agir (SHARMAN, 2008), mas também, criaram custos para a não conformidade, forçando outros agentes a adequarem seu comportamento.

Na fase inicial do ciclo de vida das normas antilavagem de dinheiro por meio da atuação da FATE, como plataforma organizacional, observa-se dois mecanismos contribuindo para a mudança comportamental dos agentes: a persuasão e a coerção. Na primeira década de sua criação, a partir de relatórios anuais, fóruns, seminários e conferências internacionais, a organização procurou persuadir os Estados de que a lavagem de dinheiro era um fenômeno global que implicava riscos para o mercado financeiro e necessitava da cooperação internacional para combatê-la (KERWER; HÜLSSE, 2011). A FATF também se utilizou da ampla divulgação de seus documentos e de recursos discursivos para a construção argumentativa e retórica sobre o assunto. (HÜLSSE, 2007).

Para além da persuasão normativa sobre a questão, a FATF buscava convencer o sistema internacional sobre a adequação de suas recomendações para o combate aos abusos no mercado financeiro. Neste momento, a *expertise* atribuída ao corpo de Ministros de Finanças, Justiça, Negócios Internos e Externos, especialistas do setor bancário e de seguros, membros do alto escalão da política e promotores que fazem parte da organização aumentam a sua legitimidade e a de suas normas. A legitimidade frente a não membros também é fortalecida com a criação de Corpos Regionais Similares à FATF (CRSF). As iniciativas regionais buscam assegurar a implementação dos padrões da FATF conforme fornecem assistência técnica, pressionam e difundem informações sobre o combate à lavagem de dinheiro na região. (DAMAIS, 2007).

8. Diretiva 2005/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de Outubro de 2005 relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo.

As autoavaliações e as Avaliações Mútuas realizadas pela FATF e seus corpos regionais contribuem para a pressão intragrupo. O compartilhamento de informações e as relações formadas entre os especialistas pressionam pelo cumprimento de compromissos normativos. Além disso, a atuação da FATF e de seus CRSF facilita a perpetuação de práticas que desencadeiam um *role playing* inicial (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A emulação do comportamento considerado adequado pelo grupo com o qual se compartilha ou aspira compartilhar uma identidade, à medida que se torna um hábito, pode ser internalizado e realmente afetar os interesses do agente.

A partir de 2000, com a publicação da primeira lista de Países ou Territórios Não Cooperativos acompanhada da Recomendação 21, a FATF também passa a empregar a coerção como mecanismo na fase de emergência de suas normas. As medidas propostas pela FATF foram acatadas por seus membros, os principais centros financeiros internacionais, e países como as Bahamas, altamente dependentes do superávit nas Contas de Capital e Financeira foram coagidos a adequar seu comportamento. A seguir, aprofundaremos a análise sobre o processo de mudança comportamental bahamense e suas consequências.

Persuasão, coerção e desdobramentos macroeconômicos nas Bahamas

Em 22 de junho de 2000 a FATF divulgou sua primeira lista de Países e Territórios Não Cooperativos, expondo as jurisdições que não seguiam suas normas e, portanto, implicavam em riscos para o sistema financeiro internacional. Inicialmente, a organização orientou seus membros a aplicarem os procedimentos da Recomendação 21 a todas as jurisdições não cooperativas, o que significava que uma maior atenção deveria ser dada a todas as transações provenientes dos países na lista. Caso a aplicação da Recomendação 21 não fosse suficiente, a FATF poderia requerer aos seus membros a suspensão das transações financeiras com esses territórios (BLAZEJEWSKI, 2008). A suspensão de negócios era especialmente problemática dada a necessidade de financiar as Transações Correntes por meio das Contas de Capital e Financeira em alguns centros financeiros *offshore*.

Em julho de 2000, os ministros do G7 já haviam orientado, formalmente, suas instituições financeiras domésticas a seguir a Reco-

mendação 21. Os membros do grupo também ameaçaram restringir as transações financeiras com esses países caso reformas nas legislações nacionais não fossem realizadas. Ações unilaterais foram realizadas no Caribe pelo Reino Unido (WECHSLER, 2001), fomentando, assim, a alteração comportamental de países como as Bahamas.

Seguindo orientações da organização, os principais centros financeiros internacionais passaram a exigir maior fiscalização das transações provenientes de centros financeiros *offshore*. Alguns Estados chegaram a ameaçar o impedimento ao acesso de seus mercados, impondo sérios custos para estas economias (WECHSLER, 2001). Ademais, a implicação negativa de ser rotulado como um país em não conformidade com as normas da FATF impôs custos reputacionais no sistema internacional e domesticamente, o que também afeta o cálculo estratégico dos agentes e os leva à mudança de comportamento.

Após a divulgação da lista pela *Financial Action Task Force*, a resposta do governo bahamense foi quase imediata. Inicialmente, em 27 de junho de 2000 o primeiro ministro realizou uma declaração demonstrando surpresa e desapontamento. Em sua perspectiva, o posicionamento da FATF era inesperado, haja vista as medidas tomadas e recursos alocados para combater a lavagem de dinheiro no país. (JOHNSON, 2001).

Nesse momento a FATF identificava grandes falhas nos controles financeiros das Bahamas. Não havia exigência efetiva sobre a identidade dos titulares de contas nem sobre beneficiários, assim como a cooperação internacional não era, efetivamente, facilitada. Ademais, o sistema de combate à lavagem de dinheiro das Bahamas não exigia a formulação de relatórios de transações suspeitas e havia entraves para o acesso às informações sobre a identidade dos clientes de instituições bancárias e financeiras (FINCEN, 2000). Todas essas medidas estavam presentes nas recomendações da FATF.

A persuasão e a pressão apresentam-se como os principais mecanismos associados às mudanças legislativas nas Bahamas por meio da articulação internacional da FATF, seus membros e seus corpos regionais. Somado a isso, a presença da *Caribbean Financial Task Force*, corpo regional associado à FATE, criava oportunidades de socialização e pressão intragrupo no Caribe. Ao mesmo tempo, fornecia assistência técnica e veículos discursivos para que as normas da FATF se consolidassem como padrões internacionais para o combate à lavagem de dinheiro.

O efeito demonstrativo da aplicação das recomendações por Barbados, Ilhas Maurício, Vanuatu, Antígua e Barbuda, Ilhas Cayman, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas também contribuiu para a persuasão e conformação das Bahamas (SHARMAN, 2008). Por outro lado, a ameaça da aplicação da Recomendação 21, em outras palavras, de restrição a determinados mercados financeiros, pode ter coagido o governo a entrar em conformidade. Além disso, os custos relativos à reputação por estar presente na lista negra da FATF também pesavam nas alternativas bahamenses.

Frente a esses estímulos coercitivos e persuasivos, pode-se sugerir que o governo bahamense iniciou um *role playing*, que consiste na cópia do comportamento associado à nova norma. O governo comprometeu-se a revisar sua legislação e a consolidar seu sistema de combate à lavagem de dinheiro. Em agosto de 2000, o primeiro ministro já sinalizava para os banqueiros que seriam tomadas as medidas necessárias para a viabilização de investigações internacionais, que as leis de sigilo seriam revisadas e que o país passaria a compartilhar informações financeiras com os Estados Unidos. (JOHNSON, 2001).

Dessa forma, entre 2000 e 2001, as Bahamas adotaram diversas medidas para fortalecer seu sistema doméstico de combate à lavagem de dinheiro. Foi estabelecida uma Unidade de Inteligência Financeira, como recomendado pela FATEF, e o Banco Central começou a tomar medidas de inspeção. Para além, as Bahamas requereram aos bancos que se estabelecessem fisicamente em seu território e que os clientes fossem identificados. No que concerne à cooperação internacional, uma agência de cooperação e inteligência foi estabelecida em uma ação conjunta com o Egmont Group⁹. (FATEF, 2002).

Este *role playing* inicial das Bahamas não significa a completa internalização das normas e este estudo também não é objeto deste artigo. Apesar disso, é válido expor que, conforme a repetição das práticas se torna um hábito, o agente tende a internalizar as alternativas associadas às responsabilidades, papéis e deveres estabelecidos pela norma. À medida que o agente vai tendo sua percepção

9. Grupo internacional de unidades de inteligência financeira que auxilia na transferência de informações e *expertise* sobre a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo. Foi criado em 1995 e é um relevante parceiro da FATF.

sobre rumos de ação adequados alterada, a lógica de adequação passa a ser o principal mecanismo para explicarmos o comportamento. Na seção seguinte, exploraremos os desdobramentos econômicos ocorridos após a mudança comportamental das Bahamas.

Desdobramentos econômicos: consequências para o PIB e a Balança de Pagamentos das Bahamas

Pela sua qualidade insular e pelo tamanho do território, as Bahamas é um país extremamente dependente do comércio internacional para a manutenção da oferta de mercadorias, quer sejam bens duráveis ou não duráveis. A capacidade produtiva limitada do país faz com que a Bahamas acumule sucessivos déficits na balança comercial, haja vista a necessidade de importar produtos que compõem a base da estrutura econômica e social nacional. Neste rol de produtos, cabe destacar mercadorias elementares, como os combustíveis e os produtos alimentícios. Contudo, a Bahamas ainda se destaca como o país mais rico do Caribe. As principais fontes de receita do país não estão no setor produtivo nacional, mas no setor financeiro e de turismo. (THE COMMONWEALTH, 2020; CARICOM, 2013).

É na alta dependência em setores extremamente voláteis que reside a necessidade de uma análise aprofundada sobre os desdobramentos no Produto Interno Bruto (PIB) e na Balança de Pagamentos frente às severas mudanças ocorridas nas legislações e nos marcos regulatórios acerca da confidencialidade dos movimentos de capitais. Para isso, faz-se necessário observar as composições gerais da economia bahamense antes e depois das mudanças de 2000, um período de dez anos antes das mudanças e dez anos depois (1990-2010). A partir de dados macroeconômicos, devem ser observados os movimentos na Conta Capital e Financeira, buscando verificar os impactos na a estabilidade da Balança de Pagamentos das Bahamas.

A composição do PIB das Bahamas, no final do período consultado, em 2011, era baseada majoritariamente no setor de serviços, que representava 83,1% da economia local. Contudo, o setor de serviços não é sustentado em uma base produtiva pós-industrial, mas fortemente no turismo. A alta dependência da movimentação deste setor deixa a economia das Bahamas extremamente vulnerável ao comportamento e à capacidade de compra dos consumidores

estadunidenses, cidadãos de maior número dentre turistas da ilha. A pauta produtiva das Bahamas se completa com a contribuição minoritária de 14% do setor industrial e de 2% do setor agrícola. (THE COMMONWEALTH, 2020).

O turismo, o mesmo setor que impulsiona os serviços, também é responsável pelos mais altos números na Balança de Pagamentos das Bahamas. De 1993 a 1999, foi o único setor do balanço de Conta Corrente que registrou um *superávit* constante acima de um bilhão de dólares. Assim, este setor é o principal responsável pela amortização dos altos *déficits* comerciais, mesmo que não seja capaz de gerar *superávits* em Conta Corrente. No mesmo período, a Conta Corrente acumulou *déficits* constantes, que variaram de 41 milhões de dólares em 1994, a 994 milhões de dólares em 1998. Estes *déficits*, porém, apresentam uma tendência de crescimento no intervalo 1993-1999 (com um retorno à amenização em 1999), enquanto o setor de turismo manteve sua arrecadação constante. Os *déficits* são, sobretudo, impulsionados pelo crescimento da pauta importadora (fragilidade crônica da economia bahamense) (CARICOM, 2001).

Durante a segunda metade do período cronológico traçado, o padrão de comportamento da Conta Corrente tende a se repetir. Os *déficits* e a vulnerabilidade persistem e os problemas na Conta Corrente são trazidos, novamente, pelo setor comercial, que passou a apresentar *déficits* maiores do que na década de 1990. Como exemplo, a média dos *déficits* anuais da Balança Comercial acumulada entre 1993 e 1999 foi de aproximadamente um bilhão de dólares, enquanto o *déficit* comercial médio entre 2001 e 2007 foi de 1,524 bilhões de dólares/ano. Mesmo com a crise de 2008, o setor de turismo continuou resiliente. Mesmo abalado, manteve o faturamento entre 1,700 e 2 bilhões de dólares. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013).

Observa-se, claramente, um padrão deficitário na Conta Corrente das Bahamas. Esta permaneceu negativada durante mais de 20 anos (sem padrão de variação observável) e seu desempenho foi grandemente influenciado pela necessidade de importação de bens, uma fragilidade econômica da ilha. Além disto, nota-se que o setor de turismo manteve-se estável e resiliente às mudanças, ajudando na recuperação das Transações Correntes.

É válido ressaltar que, comparativamente, os fluxos financeiros não foram capazes de apresentar tanta resistência aos choques adversos quanto o setor de turismo. Enquanto o turismo respondeu, durante o maior desafio do período (a crise de 2008), com uma

variação negativa de 15%, as transações financeiras das Bahamas foram severamente afetadas em dois momentos: nos primeiros anos de adoção da nova legislação e na crise financeira internacional. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013).

Entre 1993 a 1999, os fluxos financeiros aumentaram enormemente em direção às Bahamas. Enquanto, em 1993, a conta financeira acumulava um *superávit* de 9,4 milhões de dólares, em 1998, esta conta já estava em 817 milhões de dólares. O fluxo de capitais financeiros apresentou um crescimento substancial durante a década de 1990 e, no final do período, o fluxo de capitais era 90 vezes maior do que anos iniciais¹⁰. A atratividade das Bahamas para o capital financeiro conduziu aumentos consideráveis da Conta Financeira, foi responsável por reverter todo o quadro da Conta Capital e Financeira (CCF). Enquanto acumulava pequenos *superávits* na Conta Financeira (CF), a Conta Capital (CC) jogava o conjunto dos investimentos para baixo. Em resumo, quando as Bahamas acumulavam somente 9 milhões de dólares na CF, a CC jogava a CCF em um pequeno déficit de 100 mil dólares. Em 1998, com a recuperação da CF, o *superávit* da CCF foi de 817 milhões de dólares. (CARICOM, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

Contudo, a melhora do desempenho desta conta não resistiu à virada do século. Entre 2000 e 2004, a CCF, em especial a CF, sofreu quedas em decorrência da fuga de capitais. No que se refere à Conta Financeira, o patamar de 806 milhões de dólares em 1998 sofreu quedas constantes: 602 milhões em 1999; 427 milhões em 2000 e 281 milhões de dólares em 2001. Assim, nota-se que o mercado financeiro teve seu bom desempenho interrompido e voltou, em 2001, aos patamares de investimento de 1996. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

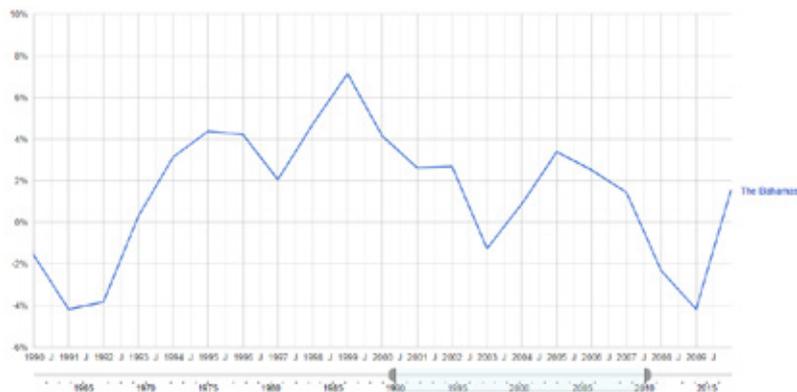
A desaceleração dos investimentos em fundos financeiros provocou a diminuição dos rendimentos em Conta Capital e, em consequente, quedas na CCF nos anos subsequentes a 2000. Nota-se

10. É importante ressaltar que o aumento aconteceu durante grande parte da década, com uma queda de 1998 a 1999, no qual o fluxo de capitais passou de 817 para 616 milhões de dólares (CARICOM, 2001).

que a estabilidade do setor de turismo, não é acompanhada - até pela natureza de cada área - pelo mercado financeiro, sensibilizado pela adoção das medidas legais antilavagem de dinheiro. Comparativamente, enquanto o turismo respondeu à crise de 2008 com uma diminuição de 15% de suas atividades (afetado pelo padrão de consumo estadunidense), o mercado financeiro respondeu aos anos 2000 nas Bahamas com uma contração de 61% das suas atividades. (CARICOM, 2001; CARICOM, 2013; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2000; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2001; THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS, 2002).

No que concerne ao PIB das Bahamas, o Gráfico 1 expõe uma rápida contração entre 1999 e 2000 e o crescimento só é recuperado em 2003. Em 2008, a vulnerabilidade financeira e a dependência associada à economia estadunidense evidenciam-se novamente com a queda do produto nacional neste ano.

Gráfico 1 - Produto Interno Bruto das Bahamas (1990-2010)



Fonte: World Bank (2018)

A partir da análise do PIB e da Balança de Pagamentos das Bahamas entre 1990 e 2010, observa-se a redução dos fluxos financeiros nos anos que se seguiram à adoção da nova legislação financeira. A comparação com o setor de turismo evidenciou a volatilidade da Conta Financeira em dois momentos: as mudanças legislativas impulsionadas pela FATF e a crise de 2008. Cabe, contudo, reconhecer que esta análise não é, de forma alguma, capaz de captar todas as movimentações bancárias, investimentos em poupança, investimentos em conta corrente, investimentos financeiros ou toda a complexidade dos montantes de recursos que são aplicados

nos “paraísos fiscais”. Esta constatação limita o fôlego deste trabalho à análise das transações financeiras e relação, por inferência simples, do desempenho da CCF e do PIB às modificações legais das Bahamas. Esta seção buscou verificar os impactos das normas antilavagem de dinheiro e das listas negras da FATF em uma conta da Balança de Pagamentos que está associada à aplicação das normas.

Considerações finais

Com o fim de *Bretton Woods*, na década de 1970, e a liberalização dos fluxos financeiros em âmbito global, diferentes normas e instituições foram criadas para lidar com a nova realidade do mercado financeiro internacional. Neste contexto, a FATF, apesar de não possuir um alcance global no que concerne a seus Estados membros, por meio de parcerias com CRSFs, o Banco Mundial, a ONU, o FMI e a OCDE foi capaz de consolidar-se como principal promotora de normas antilavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo.

Na fase inicial de emergência destas normas, a persuasão e a coerção foram os principais mecanismos responsáveis pela promoção da mudança comportamental dos agentes. A capacidade de coerção dos Estados membros da FATF e a divulgação da lista de Países e Territórios Não Cooperativos foram instrumentos relevantes para coagir os governos bahamenses em direção à conformidade com as normas antilavagem de dinheiro. Observou-se, neste artigo que, após a divulgação desta lista, as Bahamas realizaram uma série de medidas que pareceriam contra intuitivas para uma economia tão dependente do setor financeiro e cuja competitividade residia em sua legislação sobre o assunto.

A adequação comportamental das Bahamas, assim como de Barbados, Ilhas Maurício, Vanuatu, Antígua e Barbuda, Ilhas Cayman, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis e São Vicente e Granadinas é evidência da mudança normativa que a FATF vem promovendo no sistema internacional desde os anos 1990. Por meio de um discurso técnico validado por *experts* e uma ampla rede de Estados e organizações que apoiam e promovem suas normas, a FATF foi um ator fundamental na emergência das normas antilavagem de dinheiro e contra o financiamento do terrorismo.

Em segundo momento, este trabalho se dedicou a analisar os reflexos da adoção da nova legislação frente a Conta Capital

Financeira e o PIB das Bahamas. Foi observado que as mudanças da legislação tiveram um impacto considerável nas contas externas, de forma a ser possível elencar o período da mudança da legislação como um dos principais momentos do período analisado. A observação da contração do PIB e da CCF durante a virada do século faz com que a classifiquemos, de forma inegável, juntamente com o período da crise de 2008, como um dos momentos de viragem da economia bahamense durante o período.

A constatação vinda da análise das contas externas leva a outra conclusão ainda mais notável e que justifica e reforça a empreitada teórica deste trabalho: apesar dos prejuízos subsequentes às ações do governo bahamense no que se refere à transparência do sistema financeiro, as ações da FATF e de seus Estados membros foram capazes de persuadir o governo e conformar suas ações às normas emergentes. Assim, por meio de uma abordagem normativa, pouco usual para uma questão associada à economia política, este artigo refletiu sobre o papel da identidade e das regras no comportamento dos agentes em um contexto que implica relevantes custos macroeconômicos para o país.

Referências

BLAZEJEWSKI, Kenneth S. The FATF and Its Institutional Partners: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks. **Temp. Int'l & Comp. LJ**, v. 22, p. 1-61, jan. 2008.

CARICOM. **Balance of payments of CARICOM member states (1990-1999)**. Georgetown: 2001. Disponível em: <http://statistics.caricom.org/Files/Publications/BALANCE%20OF%20PAYMENTS%20OF%20CARICOM%20MEMBER%20STATES%201990-1999.PDF>. Acesso em: 29 out. 2018.

CARICOM. **Balance of payments of CARICOM member states (2003-2012)**. Georgetown: 2013. Disponível em: <https://caricom.org/store/balance-of-payments-of-caricom-member-states-2003-2012>. Acesso em: 29 out. 2018.

COX, Dennis. **Handbook of Anti-Money Laundering**. Cornwell: John Wiley & Sons, 2014

DAMAIS, Alain. The Financial Action Task Force. In: MULLER, Wouter H.; KÄLIN, Christian H.; GOLDSWORTH, John G (ed). **Anti-Money Laundering: Law and Practice**. West Sussex: John Wiley & Sons, 2007. p. 69-81.

HÜLSSE, Rainer. Creating demand for global governance: The making of a global money-laundering problem. **Global society**, v. 21, n. 2, p. 155-178, mai. 2007.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Offshore financial centers: IMF background paper**. jun. 2000. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/mae/offshore/2000/eng/back.htm#II_A. Acesso em: 22 out. 2018.

FATF. **Review to Identify Non-Cooperative Countries and Territories.**

FATF, Paris: FATF Secretary. 2002. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2001%202002%20NCCT%20ENG.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

FATF. **What do we do.** FATF, 2017. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/about/whatwedo/>. Acesso em: 2 out. 2018.

FINCEN. **FinCEN Advisory: Transactions Involving The Bahamas.** FinCEN, jul. 2000. Disponível em: <https://www.fincen.gov/sites/default/files/advisory/advis13.pdf>. Acesso em: 29 out. 2018.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, v. 54, n. 4, p. 887-917, outono 1998.

FINNEMORE, Martha. **National interests in international society.** Nova Iorque: Cornell University Press, 1996.

JOHNSON, Jackie. Blacklisting: Initial reactions, responses and repercussions. **Journal of Money Laundering Control**, v. 4, n. 3, p. 211-225, jan. 2001.

KATZENSTEIN, Peter. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. *In*: KATZENSTEIN, Peter. (ed.). **The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics.** Nova Iorque: Columbia University Press, 1996, p. 1-32.

KERWER, Dieter; HÜLSSE, Rainer. How international organizations rule the world. **Journal of International Organizations Studies**, v. 2, n. 1, 2011.

KLOTZ, Audie. Norms reconstituting interests: global racial equality and US sanctions against South Africa. **International Organization**, v. 49, n. 3, p. 451-478, 1995.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The institutional dynamics of international political orders. **International organization**, v. 52, n. 4, p. 943-969, 1998.

OLIVEIRA, Inês Sofia de. **Anti-Money Laundering: the conditions for global governance and harmonisation.** 2014. Dissertação (PhD em Política) - The University of Edinburgh, Edinburgo, 2014.

POULIOT, Vincent. Practice tracing. *In*: BENNETT, Andrew; CHECKEL, Jeffrey T. (ed.). **Process tracing: from metaphor to analytic tool,** Cambridge: Cambridge University Press, 2014. p. 237-59.

REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. The Anti-Money Laundering Regime. *In*: REUTER, Peter; TRUMAN, Edwin M. (ed.) **Chasing Dirty Money.** Maryland: Peterson Institute for International Economics, 2004, p. 45-103.

SHARMAN, Jason C. Power and Discourse in Policy Diffusion: Anti Money Laundering in Developing States. **International Studies Quarterly**, v. 52, n. 3, p. 635-656, 2008.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2000. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=11703>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2001. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=10690>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE CENTRAL BANK OF THE BAHAMAS. **Annual Report and Statement of account**

Nassau: 2002. Disponível em: <http://www.centralbankbahamas.com/publications.php?cmd=view&id=11832>. Acesso em: 29 out. 2018.

THE COMMONWEALTH. **Bahamas, The Economy**. Disponível em: <https://the-commonwealth.org/our-member-countries/bahamas/economy>. Acesso em: 4 fev. 2020.

WECHSLER, William F. Follow the Money. **Foreign Affairs**, v. 80, n.4, p. 40-57, 2001.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International organization**, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.

WORLD BANK. **GDP growth rate Bahamas**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2010&locations=BS&start=1990>. Acesso em: 27 out. 2018

Recebido em: 10/10/2019

Aprovado em: 25/11/2019