

A GUERRA FINANCEIRA NO SÉCULO XXI: A REVOLUÇÃO DA “BOMBA-DÓLAR” E A CONTRARREVOLUÇÃO (?) DO “RENMINBI DIGITAL”

Fernando Silva Azevedo¹

Daniel Santos Kosinski²

RESUMO

A “bomba-dólar”, produto das respostas dos Estados Unidos aos atentados do 11 de setembro de 2001, é instrumento do seu uso exclusivo que, apoiado nas posições hegemônicas do dólar e das suas finanças no sistema financeiro internacional, lhe permite impor sanções financeiras com grau de sofisticação e poder de destruição nunca antes vistos. Assim, revolucionou a guerra financeira e a ordem internacional no século XXI. Todavia, na China, as autoridades adaptaram as tecnologias das criptomoedas privadas e descentralizadas, como o bitcoin, para criar o renmimbi digital (e-RMB) com objetivos explícitos de construir as bases de um sistema financeiro internacional alternativo, confrontando diretamente a capacidade estadunidense para sancionar. Assim, este artigo objetiva identificar em que medida esse efeito será real. A investigação revelou que autoridades e centros de pesquisa estadunidenses constataram que, de fato, o e-RMB reduzirá significativamente a capacidade dos Estados Unidos para impor sanções. Dessa forma, concluímos que há fortes indícios de que, quando em pleno funcionamento a partir de 2022, o e-RMB neutralizará a bomba-dólar, abrindo um novo capítulo nas guerras financeiras e nos interesses, disputas e conflitos nas relações internacionais.

Palavras-chave: Guerra financeira. bomba-dólar. renmimbi-digital. Estados Unidos. China.

¹Mestre e Doutorando em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: fernandoaze87@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3952-5245>

²Doutor em Economia Política Internacional (IE-UFRJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil. E-mail: danskos@gmail.com / Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3010-6004>

INTRODUÇÃO

O emprego das moedas e das finanças como mecanismos de coerção nas relações internacionais não constitui, rigorosamente, uma novidade. Durante a Segunda Guerra Mundial, diversos governos falsificaram em grande escala as moedas dos inimigos objetivando inundá-los de notas forjadas, desorganizar as suas cadeias de abastecimento e provocar instabilidade social. Em territórios conquistados no leste como a Polônia e a Bielorrússia, os nazistas introduziram “moedas de ocupação” deliberadamente projetadas para disseminar inflação, confiscar os ativos das populações subjugadas e ameaçar a sua subsistência (PETROV, 1967).

Posteriormente, na segunda metade do século XX, diversas práticas de “coerção financeira” entre Estados soberanos em guerra, em guerras civis e até mesmo nas disputas diplomáticas entre tradicionais aliados, foram identificadas: congelamentos de ativos, manipulações monetárias (como no ataque dos Estados Unidos contra a libra esterlina durante a Crise de Suez, em 1956), rupturas de regimes monetários, negativas de acesso a créditos internacionais, entre outras (KIRSHNER, 1995). Então, pelas relações intrínsecas entre finanças, capacidade bélica e poder nacional, as moedas e os sistemas financeiros tornaram-se objetos de estudos considerados relevantes para a segurança nacional (KELLY, 1977; LACEY, 2015).

Mais recentemente, ganhou destaque a ideia de *finance as warfare* (HUDSON, 2015) - a “guerra financeira” ou o emprego das finanças como arma de guerra. Nesse sentido, a grande novidade, produzida pelas respostas dos Estados Unidos aos atentados do 11 de setembro de 2001, foi a chamada “bomba-dólar” (TORRES FILHO, 2019). Trata-se de instrumento do seu uso exclusivo, apoiado nas posições hegemônicas do dólar e do seu próprio sistema financeiro no sistema financeiro internacional, que permitiu ao Departamento do Tesouro coagir bancos e outras instituições financeiras em todo o mundo a executar as suas políticas “antiterrorismo”, capacitando os estadunidenses a impor arbitrariamente aos seus inimigos sanções financeiras com graus de sofisticação e contundência nunca antes vistos. Aplicada preliminarmente contra a Coreia do Norte e com a sua máxima potência contra o Irã, a bomba-dólar demonstrou enorme poder de destruição, forçando os governos dos países-alvo a recuar nos seus intentos de desenvolver armas de destruição em massa e a buscar negociações diplomáticas.

Assim, a bomba-dólar vem produzindo uma “revolução” na ordem internacional nesse século XXI, constituindo “uma nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em ‘tempos de paz’” (Ibid., p. 3). Nela, os Estados Unidos ampliaram significativamente os seus poderes coercitivos pelo emprego da sua “inteligência financeira” (ZARATE, 2013), sem precisar mobilizar qualquer aparato militar ou disparar um único tiro. Mas essa enorme assimetria levou seus adversários a procurar alternativas aos sistemas financeiros tradicionais. Dentre elas, as chamadas “criptomoedas”, como o bitcoin – uma novidade tecnológica surgida em 2009 com intuítos explicitamente antigovernamentais (KOSINSKI, 2020) – começaram a ser adotadas por governos sancionados como meio de contornar as sanções estadunidenses.

Assim, logo ficou claro que esses novos instrumentos se prestavam, ainda que de forma não internacional, àqueles que visavam questionar o status quo criado pela bomba-dólar. Dessa forma, as autoridades monetárias da China viram nas tecnologias inovadoras dessas criptomoedas uma oportunidade para promover seus interesses de ordem interna e internacional, desde que conseguissem subordiná-las ao seu controle político. Projetaram, então, a criação pioneira de uma *Central Bank Digital Currency* (CBDC), uma moeda digital governamental sob controle do Banco Popular da China. O primeiro resultado dessa empreitada apareceu em abril de 2020 com o lançamento, para um período de testes, do “renmimbi digital” (e-RMB)³. Ao fazê-lo, os chineses não esconderam seus intentos: entre eles, construir as bases de um sistema financeiro internacional alternativo ao dominado pelos Estados Unidos, confrontando diretamente a sua capacidade e arbítrio para sancionar. Assim, o e-RMB pretende ser um claro desafio estratégico à ordem internacional estadunidense que, antes mesmo da sua operacionalização plena, prevista para o início de 2022, já foi compreendido por importantes autoridades e centros de pesquisa nos Estados Unidos.

Dessa forma, o principal objetivo deste artigo é identificar em que medida esse desafio será real. Para isso, a metodologia proposta é uma revisão bibliográfica acerca dos temas considerados sob uma abordagem histórico-dedutiva. Assim, na primeira parte, investigaremos sucintamente como se deu a construção da “bomba-dólar” e as condições necessárias para o seu funcionamento e utilização. Na segunda, veremos como se deu a sua aplicação contra o Irã, as suas consequências para o

³ Ocasionalmente chamado de “yuan digital” ou “e-CNY”.

país e para a política internacional. Na terceira, passaremos brevemente em revista o renmimbi digital, investigando as motivações para a sua criação e os objetivos pretendidos pelos chineses. Na quarta, a partir das manifestações de autoridades e centros de pesquisa estadunidenses, faremos uma análise das possíveis consequências do renmimbi digital para o emprego da bomba-dólar e a capacidade dos Estados Unidos para sancionar. Finalmente, nas considerações finais, traçamos algumas conjecturas quanto ao tema.

A CONSTRUÇÃO DA “BOMBA-DÓLAR”

A origem da “bomba-dólar” está relacionada diretamente com a “Guerra ao Terror” promovida pelos Estados Unidos após os atentados do 11 de setembro de 2001. As investigações das suas autoridades indicaram que as ações da Al-Qaeda contra alvos em Washington e em Nova Iorque haviam sido financiadas por uma complexa estrutura financeira que movimentou livremente cerca de meio milhão de dólares por instituições estadunidenses e estrangeiras (ROTH; GREENBURG; WILLE, 2004, p. 3).

Em rigor, esse fato alertou essas autoridades quanto à necessidade de compreender os sistemas financeiros do capitalismo globalizado contemporâneo a partir da ótica da segurança nacional dos Estados Unidos. Assim, poucos dias depois do choque provocado pelos atentados, o então presidente George W. Bush ordenou que todos os níveis do poder nacional fossem direcionados para o combate aos terroristas apontados como os autores de tal ataque, decretou a Ordem Executiva (OE) 13224, que buscou encontrar as instituições responsáveis pelo seu financiamento (ZARATE, 2013, p. 19), e anunciou:

Estamos avisando bancos e instituições financeiras em todo o mundo, trabalharemos com seus governos e pediremos que congelem ou bloqueiem a capacidade dos terroristas de acessar fundos em contas estrangeiras. [...] Se você fizer negócios com terroristas, se os apoiar ou patrocinar, não fará negócios com os Estados Unidos da América. (Ibid., p. 28, traduções livres)

Na complexa rede financeira global formada por essas instituições, o principal núcleo (hub) para transações bancárias é o *Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication* (SWIFT), empresa que fornece um sistema de mensagens interbancárias que conecta mais de 11 mil instituições financeiras em mais de 200 países. Com volume movimentado superior a 6 trilhões de dólares por dia, o SWIFT é considerado o “coração” dessa estrutura (DUBOWITZ; FIXLER, 2015, p. 15). A sua base de dados era uma fonte crucial de informações para que a caça aos mecanismos de financiamento das atividades da Al-Qaeda tivesse êxito.

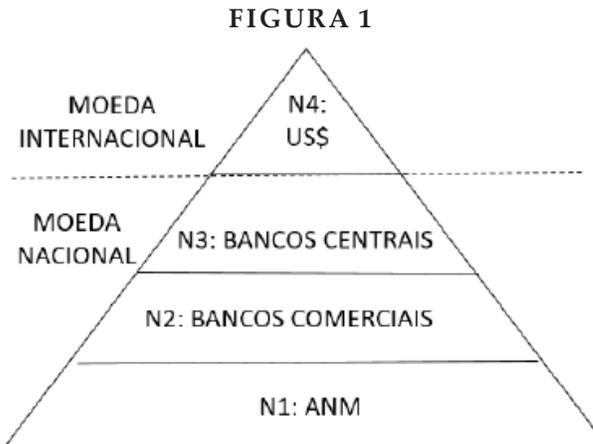
Todavia, sediado na Bélgica, o SWIFT se encontra fora da jurisdição dos Estados Unidos. Logo, as suas autoridades não podiam simplesmente obrigá-lo a compartilhar informações com elas, tampouco a adequar seus regulamentos às suas novas diretrizes. Não obstante, o dólar é, de longe, a moeda mais empregada no sistema financeiro internacional. Atualmente, cerca de 60% das reservas e 45% das operações cambiais; metade das transferências bancárias internacionais; quase 60% das ordens de pagamento do comércio internacional; e 75% das dívidas externas nacionais estão denominadas em dólares (FMI, 2020, p. 4). Além disso, *commodities* estratégicas (petróleo, minérios, ouro, alimentos etc.) e contratos de derivativos (*swaps*, opções, futuros), essenciais para a mitigação de risco pelos agentes públicos e privados internacionais, são majoritariamente cotados e negociados em dólares.

Dessa forma, praticamente não há como operar no atual capitalismo globalizado sem usar dólares. A moeda nacional dos Estados Unidos é o seu principal meio de comando. Por sua vez, seus bancos, seguradoras e bolsas de valores, seu Tesouro e o *Federal Reserve System* (FED) são as instituições controladoras do dólar e, portanto, os principais centros de comando desse capitalismo. Logo, se o SWIFT é o “coração” do sistema financeiro internacional, o dólar e o sistema financeiro estadunidense compõem o seu cérebro. Acessá-los é fundamental para que instituições financeiras em todo o mundo possam desenvolver as suas atividades.

Dessa forma, todas as unidades que operam nesse sistema possuem aquilo que o economista pós-keynesiano Hyman Minsky chamou de “restrição de sobrevivência”:

Esse conceito se refere à obrigação à qual todos os agentes [...] estão submetidos pelo Estado a realizarem pagamentos de impostos, dívidas e rendas contratadas na moeda emitida pelo poder público. Por esse motivo, essas unidades precisam, a todo o momento, comandar uma soma em dinheiro grande o suficiente para fazer frente a seus gastos (TORRES FILHO, 2020, p. 741).

Em outros termos, a restrição de sobrevivência é a necessidade imperativa a todas as unidades de possuírem dinheiro suficiente para arcar com suas obrigações quantificadas e liquidadas em moeda. Com a exceção do banco central (na moeda que emite), todas as unidades precisam obter essa moeda que elas não produzem para se manterem operacionais. No capitalismo internacional, devido à posição dominante do dólar, todas as unidades precisam administrar constantemente seus fluxos de caixa em dólares sob pena de insolvência e extinção. Forma-se, assim, uma “hierarquia” que posiciona as unidades quanto à administração de suas respectivas limitações monetárias:



Fonte: Torres Filho, 2020, p. 11.

Essa posição privilegiada permite que Washington pratique o seu “poder estrutural”⁴ através da regulação financeira, inclusive impondo sanções que impeçam um agente de usar o dólar:

⁴ Trata-se do “poder para moldar e determinar as estruturas da economia política global

O dólar é uma moeda internacional que tem características fiduciárias, ou seja, seu emissor, o FED, não está sujeito a nenhuma restrição de sobrevivência. Entretanto, a situação dos demais países é radicalmente diferente. Todos estão obrigados a respeitar uma limitação imposta pela disponibilidade que tenham da moeda americana (TORRES FILHO, 2020, p. 750).

A partir dessa posição única, o Congresso dos Estados Unidos pôde elaborar já em outubro de 2001 o *USA Patriot Act*. Ele ampliou as práticas que visavam combater a lavagem de dinheiro e o aumento do compartilhamento de informações financeiras entre governos e o setor privado. Em particular, a sua Seção 311 conferiu ao Tesouro estadunidense o poder de apontar instituições financeiras, países, organizações e até indivíduos como responsáveis por atos de lavagem de dinheiro e “patrocinadores do terrorismo” (CAYTAS, 2017, p. 15; ROTH; GREENBURG; WILLE, 2004, p. 15). Nesse caso, os nomeados ficam impedidos de transacionar com quaisquer instituições financeiras autorizadas a operar nos Estados Unidos (CARTER; FARHA, 2013, p. 910), ou seja, são expulsos do seu sistema financeiro. Ademais, instituições que transacionem com os nomeados também correm o risco de o serem. Finalmente, no mesmo mês, aproveitando-se da comoção mundial provocada pelos atentados, as autoridades estadunidenses lograram convencer o SWIFT a “colaborar”, passando a compartilhar grande parte dos seus dados (ZARATE, 2013).

Dessa forma, combinando as ferramentas criadas pelo *USA Patriot Act* e o acesso às informações do SWIFT, os Estados Unidos, sem o aval das demais autoridades nacionais, cooptaram os bancos sediados em outros países a colaborar com os seus novos desígnios (AZEVEDO, 2020, p. 105). Mesmo que os seus governos não aprovassem o fato, somente lhes cabia consentir. Seus bancos estavam impelidos a seguir as diretrizes do Tesouro se desejassem continuar efetuando operações em dólares (ZARATE, 2013, p. 302).

dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, empresas, cientistas e outros profissionais tem que operar. [...] em resumo, confere o poder de decidir como as coisas devem ser feitas, o poder para dar forma às estruturas nas quais os Estados se relacionam uns com os outros [...] com pessoas ou [...] com corporações” (STRANGE, 1994, p. 25-26, traduções nossas).

Em suma, a possibilidade de cortar totalmente os vínculos de quaisquer instituições com o sistema financeiro internacional e, conseqüentemente, dificultar severamente o seu acesso aos dólares, constitui uma nova e sofisticada forma de impor sanções que usa as infraestruturas, as informações e os fluxos financeiros globais e cujo emprego é exclusivo dos Estados Unidos. A partir disso, suas autoridades passaram a poder engendrar guerras financeiras “incruentas” contra os seus inimigos sem precisar mobilizar enormes aparatos militares e usando apenas o poder da sua própria moeda, empregada com uma arma “invisível” (ZARATE, 2013). Sendo assim, o dólar se transformou no mais novo instrumento do vasto arsenal do qual Washington dispõe (AZEVEDO, 2020, p. 114). Trata-se de um artefato que foi denominado de “bomba-dólar” (TORRES FILHO, 2019), pois constitui:

[...] um novo tipo de bomba, agora de natureza financeira [...] uma arma que foi desenvolvida no século XXI e que possui alto poder de destruição [...] sem gerar diretamente danos físicos ou perda de vidas humanas no inimigo. É de efeito crescente e promove a desorganização dos mercados internos do país afetado, quanto mais [...] estiver integrad[o] ao sistema financeiro global. Seus custos de mobilização e de operação são mínimos para o agressor. Trata-se de uma nova maneira de a potência hegemônica operar a segurança da ordem global em “tempos de paz” (Ibid., p. 3).

Assim, a bomba-dólar significa a negação do uso da moeda comandante do capitalismo global pelos agentes, públicos ou privados, considerados “ilegais” pelo Tesouro estadunidense. Esse artefato está ancorado na capacidade exclusiva dos Estados Unidos para explorar a restrição de sobrevivência na moeda internacional das demais unidades do sistema:

A bomba dólar consiste na interdição pelos EUA, junto a todos os atores internacionais — governos, empresas e bancos, americanos ou não, de fazerem uso da sua moeda, o dólar, para realizar suas transações financeiras com qualquer entidade direta ou indiretamente vinculada a um país específico. A nação alvo passa a ser vista e tratada como um ator “terrorista”, que precisa ser isolado. Essa posição de pária internacional permanecerá até que seu governo adote um novo comportamento interno e externo que

seja considerado aceitável pela potência hegemônica e, portanto, condizente com a “ordem internacional”. (Ibid., p. 3)

Vejamos, então, como ela foi aplicada no caso do Irã e quais foram as suas consequências.

O USO DA “BOMBA-DÓLAR”: O CASO DO IRÃ

Os primeiros mecanismos da bomba-dólar foram empregados no pós-11 de setembro na caça aos canais de financiamento da Al-Qaeda, alegadamente “estrangulando” a organização e impedindo vários novos atentados. Em seguida, o Tesouro desencadeou a operação “*Bad Banks*”, multando e eventualmente fechando bancos nos Estados Unidos e em outros países por manterem controles internos considerados insuficientes, supostamente facilitando as ações dos terroristas. Assim, em 2003, instituições financeiras em todo o mundo já haviam, por conta própria, incorporado as novas práticas de vigilância e eliminação de clientes “perigosos”, tornando-se “soldados” da guerra financeira estadunidense. Já entre 2005 e 2006, a Coreia do Norte sofreu um ataque pelo Tesouro que isolou o Banco Delta Asia, sediado em Macau, que servia de conexão entre Pyongyang e o sistema financeiro internacional. Os resultados dessa ofensiva levaram o regime norte-coreano, pela primeira vez, a procurar negociar diretamente com os Estados Unidos. Embora exitoso, tratou-se apenas de um “ensaio” do emprego da bomba-dólar, direcionado contra um país há muito sancionado (ZARATE, 2013).

Dessa forma, o primeiro uso pleno do instrumento se deu a partir de 2007 contra o Irã, até aquele momento plenamente integrado ao sistema financeiro internacional. Para as autoridades estadunidenses, os bancos iranianos vinham sendo utilizados pelo regime xiita para obter equipamentos, tecnologias e materiais radioativos e fornecer armas, treinamento e dinheiro para grupos, como Hezbollah e Hamas, que consideravam terroristas (FENAROLI, 2016, p. 56). Assim, as sanções buscaram impedir a aquisição de bens fundamentais para o progresso do seu programa nuclear, além de dificultar o financiamento dos seus aliados (ESTADOS UNIDOS, 2007; ZARATE, 2013, p. 295).

Em janeiro daquele ano, o Tesouro iniciou o ataque nomeando o Banco Sepah como financiador do programa armamentista (AZEVEDO, 2020, p. 106). Em outubro, outras onze instituições foram enquadradas nas ordens executivas nº 13224 (financiamento do terrorismo) e nº 13382 (financiamento de desenvolvimento de armas de destruição em massa). Ainda em 2007, o Ministério da Defesa do Irã e a Guarda Revolucionária também foram alvos da OE nº 13382. Mais tarde, o *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act* (CISADA), criado pelo Senado estadunidense em 2010, impôs sanções sobre qualquer pessoa ou empresa que fizesse investimentos superiores a 20 milhões de dólares no país e permitiu que o governo pressionasse os agentes privados e públicos do sistema internacional a fazer uma escolha simples: manter laços com o Irã ou acessar o sistema financeiro dos Estados Unidos (DUBOWITZ; FIXLER, 2015, p. 10).

Por meio desses instrumentos, entre 2007 e 2012, mais de vinte instituições bancárias — praticamente todo o sistema financeiro iraniano — foram excluídas. Todavia, o uso da bomba-dólar atingiu o seu ápice quando, em 2012, o Congresso dos Estados Unidos, através do *National Defense Authorization Act* (NDAA), proibiu os bancos estadunidenses de transacionarem com agentes bancários que tivessem relações com o Banco Central do Irã (KATZENSTEIN, 2015, p. 319). A medida visava inviabilizar a exportação de petróleo por Teerã, de longe a sua principal fonte de obtenção de dólares (KATZMAN, 2020, p. 18-19).

Com efeito, os impactos da guerra financeira estadunidense isolaram o Irã e lhe impuseram um empobrecimento considerável. Durante o processo, o PIB iraniano ficou 15% a 20% aquém do seu potencial (Ibid., p. 63). Entre 2012 e 2013, ele caiu cerca de 6% e houve piora na situação fiscal do governo. Além disso, a inflação passou de 12% em 2010 para 45% em julho de 2013 (FMI, 2014, p. 61) e o rial, a moeda iraniana, se desvalorizou 80% entre 2011 e 2012 (RAJENDRAN, 2013, p. 87). O setor produtivo, muito dependente de importações, também foi afetado: a fabricação de veículos recuou 60% entre 2011 e 2013 (KATZMAN, 2019, p. 64).

Dessa forma, sem disparar um único tiro, a “disciplina monetária” imposta pela bomba-dólar foi forte o suficiente para levar o Irã à mesa de negociações, fazendo com que ele recuasse nas suas pretensões nucleares. O *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), celebrado em julho de 2015 entre Irã, Estados Unidos, Rússia, China, França, Alemanha e Reino Unido, sofreu influência direta da ação da guerra financeira e impôs

ao país limites severos de aquisição de equipamentos e enriquecimento de materiais radioativos, na prática impedindo a construção de armas atômicas. Em troca, o Tesouro estadunidense aliviou parte das restrições impostas às entidades financeiras iranianas, as reconectando com o sistema financeiro internacional e autorizando órgãos estrangeiros (embora não estadunidenses) a transacionar com elas. Isso permitiu a retomada das exportações iranianas de petróleo, avalizada também pela permissão do fornecimento de seguros aos seus navios (RAJENDRAN, 2013, p. 94).

Não obstante, em maio de 2018, o governo Donald Trump se retirou unilateralmente do JCPOA. Mais tarde, em novembro, anunciou o reestabelecimento pleno das sanções suspensas pelo acordo. Esse segundo uso da bomba-dólar foi ainda mais contundente que o anterior, com o próprio Banco Central do Irã sendo classificado como financiador de grupos terroristas. A violência da ofensiva provocou forte recessão, acarretando na saída de importantes empresas e atingindo severamente setores como o petroleiro, mineral e têxtil. Além disso, causou uma redução drástica das exportações de petróleo: as vendas diárias caíram de uma média de 2,45 milhões barris para apenas 227 mil. Apenas com o início da pandemia da Covid-19 o Tesouro estadunidense permitiu que o Irã realizasse determinadas compras em dólares, por “questões humanitárias” (KATZMAN, 2020, p. 19-21).

Ademais, destaque-se que a sofisticação da bomba-dólar lhe permite realizar ataques “inteligentes”, direcionados às elites dirigentes do alvo. É o caso do congelamento dos seus ativos no exterior, as impedindo de movimentar suas riquezas denominadas em moedas fortes, forma de coerção que busca gerar cisões entre facções no seu governo. No caso da ofensiva de Trump, o próprio líder supremo iraniano, Ali Khamenei, e os integrantes de seu gabinete foram alvo desse artifício. A OE 13876 congelou os seus ativos sediados nos Estados Unidos e excluiu do sistema financeiro estadunidense qualquer banco que tenha conduzido ou facilitado transações financeiras com eles (KATZMAN, 2020, p. 37).

Em rigor, o caso iraniano evidencia o caráter vertical da bomba-dólar. Além dos Estados Unidos, nenhum país é capaz de usar o poder de sua moeda de forma tão ostensiva para coagir outro Estado soberano:

A vantagem desse artefato não reside no monopólio de uma tecnologia, mas é institucional e decorre da posição única que a moeda americana ocupa no sistema internacional, hoje muito integrado e que tem no dólar seu padrão monetário central. Trata-se de um diferencial único que foi acumulado pelos

Estados Unidos ao longo das últimas cinco décadas e que não está presente em nenhuma outra moeda que atualmente tenha curso internacional (TORRES FILHO, 2019, p. 6).

Por outro lado, destaque-se a severidade dos danos provocados pelo emprego da bomba-dólar e as possibilidades muito limitadas de neutralizá-la:

A eficácia da resposta de uma nação alvo seria ampliada na hipótese de dispor do auxílio de outras potências que decidam enfrentar o Poder Americano, mantendo o comércio e abrindo as portas do seu sistema financeiro para que o país sitiado consiga operar suas contas externas e seu comércio exterior. Entretanto, as iniciativas conhecidas de mecanismos financeiros criados para reduzir o impacto da bomba têm tido efeito, até agora, limitado ou nulo (TORRES FILHO, 2019, p. 5-6).

Esse foi o caso da INSTEX, empresa criada pelos governos alemão, britânico e francês em janeiro de 2019 para transacionar com o Irã sem passar pelo SWIFT e que se pretende “um canal financeiro independente do dólar e, em princípio, que garantiria imunidade às empresas participantes de retaliações americanas” (TORRES FILHO, 2019, p. 6). Todavia, sua primeira transação só foi concluída em março de 2020 com a compra de equipamentos médicos europeus pelo Irã (UNITED KINGDOM, 2020).

Em suma, a bomba-dólar constitui uma forma absolutamente inédita, sofisticada e destrutiva de exercício de poder monetário e imposição de sanções financeiras por parte da potência hegemônica. Dessa forma;

A eliminação desse ganho estratégico dos americanos só seria possível se houvesse uma concertação das demais potências que provocasse uma ruptura na forma como os mercados e da riqueza globais operam atualmente, o que implicaria em provocar, no curto prazo, uma crise de proporções superiores à de 1929 (TORRES FILHO, 2019, p. 6).

Entretanto, a potência e o emprego - para muitos - indiscriminado das sanções pelos Estados Unidos vêm ensejando questionamentos a partir, por exemplo, do conceito de “interdependência armada” (*weaponized interdependence*) nas relações internacionais. Com efeito, esta diz respeito a

“estruturas de rede assimétricas [...] na qual alguns estados são capazes de alavancar relações interdependentes para coagir outros” (FARRELL; NEWMAN, 2019, p. 6, tradução livre). Dessa forma, a interdependência armada cria “uma condição sob a qual um ator pode explorar sua posição em uma estrutura para obter uma vantagem de barganha sobre outros em um sistema contido” (DREZNER, 2021, p. 1, tradução livre).

No caso do sistema financeiro internacional, a dimensão da interdependência armada é caracterizada pela enorme centralidade do dólar e do sistema financeiro estadunidense nas relações internacionais, permitindo que os Estados Unidos os explorem em seu favor e em detrimento dos demais. Assim, um emprego “errático” e “abusivo” da bomba-dólar pode erodir as bases do poder de coerção do dólar, sendo o gatilho para que tanto agentes públicos quanto privados dos demais países busquem alternativas a ele nas suas transações internacionais (DREZNER, 2015, p. 761; 2021, p. 5). Logo, o “limite” da eficácia da bomba-dólar está associado à atratividade do dólar como divisa de uso internacional. Impactos negativos do seu uso podem arruinar a própria capacidade dessa ferramenta, uma vez que sua força depende da manutenção da utilização e da dependência dos demais países em relação à moeda estadunidense. Outros países podem ser incentivados a abandonar uma divisa internacional que possa ser instrumentalizada para atacá-los (MCDOWELL, 2020, p. 2).

APONTAMENTOS SOBRE O RENMIMBI DIGITAL⁵

Do ponto de vista tecnológico, as origens do renmimbi digital retroagem ao bitcoin. Lançado em janeiro de 2009, ele foi concebido tendo por base ideais “libertários” para ser moeda privada, descentralizada, não institucional, transfronteiriça, politicamente “neutra” e de utilidade universal. Para os seus entusiastas, seria um instrumento pioneiro de liberdade e empoderamento individual frente às instituições estabelecidas, destinado a servir como pedra fundamental de um “livre mercado” de escala global, à margem dos arbítrios governamentais (ANTONOPOULOS, 2016, 2017; EHA, 2017; POPPER, 2015; VIGNA; CASEY, 2016).

⁵ Para uma análise mais detalhada a respeito do renmimbi digital, ver Kosinski; Ferreira Filho (2020).

Em rigor, a maior parte dessas reivindicações não resiste à análise mais rigorosa dos fatos. Para começar, não é apropriado considerar o bitcoin nem as milhares de “criptomoedas” descentralizadas já criadas sob a sua inspiração como dinheiro, pois lhes faltam diversas propriedades necessárias para tal. Assim, são apenas sistemas de pagamentos, mecanismos de transferência de direitos expressos em moedas governamentais como o dólar, às quais acabaram subordinadas, muito mais adotados como ativos especulativos do que como meios de troca. Apesar disso, de fato, logo se mostraram mecanismos bastante efetivos para transferir montantes monetários entre países. Por seu intermédio, qualquer indivíduo com acesso à internet em qualquer lugar do mundo é capaz de realizar operações financeiras livres — pelo menos a princípio — dos controles governamentais. Assim, podem enviar dinheiro facilmente para o exterior ou recebê-lo de lá e converter uma moeda governamental em outra, ignorando impostos e restrições das autoridades. Ademais, operam à margem do sistema SWIFT, contornando as regulações e trocas de informações entre autoridades nacionais e instituições internacionais (KOSINSKI, 2020).

Em função dessas capacidades “furtivas”, o bitcoin foi rapidamente adotado por milhões de usuários em todo o mundo, a princípio principalmente como meio para a realização de transações consideradas ilegais pelos governos, como a aquisição de substâncias e artigos proibidos. Por isso, logo chamou a atenção das autoridades nos Estados Unidos, onde foi visto como um meio propício para o financiamento do tráfico de entorpecentes e do terrorismo, para a lavagem de dinheiro e a violação das leis financeiras federais (POPPER, 2015). Pelas mesmas razões, autoridades de países como Venezuela, Irã e Coreia do Norte viram nas criptomoedas instrumentos com os quais poderiam contornar as sanções financeiras que lhes eram impostas pelos Estados Unidos, possibilitando a obtenção de divisas externas escassas (KOSINSKI, 2020).

Na China, analogamente, o bitcoin rapidamente se popularizou como meio para contornar as restrições impostas pelas autoridades aos residentes no país para manipular moedas estrangeiras, como o limite anual de 50 mil dólares *per capita* em compras e remessas ao exterior (VIGNA; CASEY, 2016, p. 195-196). Tal fato constituiu potencial “vazamento” no insulamento monetário do país, representando volumes crescentes de iuanes transacionados à margem dos controles pelas autoridades, enfraquecendo o seu rigoroso controle de capitais. Foram

perigosos precedentes que as autoridades chinesas, absolutamente ciosas da sua soberania monetária – pilar básico do seu projeto nacional de desenvolvimento (MEDEIROS, 1999; COHEN, 2015) – decidiram não tolerar.

Assim, a questão foi encarada pelas autoridades como um desafio à “segurança financeira” do país, a sua capacidade de “garantir o suprimento de capitais necessários para resolver as dificuldades de larga escala do [...] desenvolvimento” (ZHENG, 2018, p. 17). Isso inclui garantir a liberdade monetária para levar adiante a sua “socialização dos investimentos”; dispor das divisas necessárias para obter no exterior todos os recursos energéticos, alimentares e matérias-primas necessários para atender às enormes “necessidades materiais e culturais” do país; manter a capacidade de “conduzir as revoluções” nas novas tecnologias (como as da informação) (Ibid., p. 16); construir um sistema de defesa nacional “forte”, capaz de “proteger os interesses estratégicos” num momento em que a “competição internacional está se intensificando” (Ibid., p. 22-24); e fazer tudo isso e muito mais sem depender dos movimentos dos capitais estrangeiros, preservando a sua plena autonomia monetária.

Em rigor, tal concepção de segurança financeira se alinha com o que o atual presidente chinês, Xi Jinping, declarou em julho de 2017:

As finanças são uma competitividade central de uma nação. A segurança financeira é um componente importante da segurança nacional, e o sistema financeiro é a base para o desenvolvimento econômico e social. A liderança do Partido Comunista sobre as finanças tem que ser fortalecida. Seguindo as linhas gerais de fazer progressos constantes e a lei de desenvolvimento financeiro, devemos [...] servir à economia real, prevenindo e controlando riscos financeiros e levando adiante reformas financeiras (XI, 2017, p. 304, tradução livre).

Por essas razões, a partir de 2013, as autoridades chinesas passaram a censurar o uso das demais criptomoedas descentralizadas no país, obtendo resultados questionáveis. Em 2016, porém, mudaram de estratégia e declararam publicamente o seu intuito de “assumir a liderança” na inovação das moedas digitais. Na ocasião, o então vice-governador do Banco Popular da China (o banco central do país), Fan Yifei, declarou que isso era necessário para “manter a estabilidade financeira, encorajar a inovação e supervisionar adequadamente a emissão e circulação dessas

novas moedas”, além de “estabelecer estruturas institucionais sensatas e controles macroprudenciais” (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020, p. 574).

Em seguida, os chineses passaram a cogitar a instituição de um “renmimbi digital”, com o Sr Fan declarando que uma moeda digital emitida pelo banco central seria “garantida pelo crédito estatal”, compatibilizando aplicações “com maior alcance, conveniência e segurança” (Ibid., p. 574). Ela deveria ser orientada pelos seguintes princípios: conveniência, privacidade e segurança para os usuários; manutenção da ordem social e repressão de atividades consideradas ilegais, como a lavagem de dinheiro e o financiamento de atividades terroristas; operacionalização e transmissão eficiente das políticas monetárias; e manutenção plena da soberania monetária, sendo uma moeda digital de curso legal, emissão, circulação, transação e conversibilidade controladas pelo banco central e seguindo os mesmos princípios administrativos da moeda tradicional (BANCO POPULAR DA CHINA, 2016).

Para desenvolvê-la, em 2017 o banco estabeleceu o *Digital Currency Research Institute*. Então, seu diretor Yao Qian declarou que a instituição concebia a moeda digital como “forma de estabilizar a moeda fiduciária doméstica [e] proteger melhor a condição financeira do país”. Em novembro, em fórum realizado em Beijing, afirmou também que “o desenvolvimento da economia digital precisa mais do que nunca da moeda eletrônica emitida pelo banco central” por ser um objeto “mais fácil de rastrear”, permitindo ao banco “monitorar a sua velocidade e parâmetros [...] e melhorar as suas políticas monetárias”. Para ele, ela será a “jóia da coroa” das novas tecnologias financeiras, com amplas implicações no futuro do sistema financeiro mundial, acrescentando o *big data* e a inteligência artificial como técnicas de aperfeiçoamento da análise de riscos sistêmicos e fortalecimento da intervenção regulatória pelos governos (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020).

Como produto dessa iniciativa, em abril de 2020 o banco anunciou o lançamento do renmimbi digital (e-RMB) para um período de testes em metrópoles como Shenzhen, Suzhou, Chengdu e no distrito de Xiongan, em Beijing. Em rigor, trata-se de uma Central Bank Digital Currency de “uso geral” que substituiu plenamente a moeda oficial, a representando digitalmente sob a paridade 1=1 e com plena conversibilidade interna, a ser utilizada em todos os pagamentos cotidianos, de taxas e impostos. Ao lançá-lo, o banco central afirmou pretender “otimizar e melhorar” o seu funcionamento com vistas a, no futuro, generalizar o seu uso e ser capaz de

monitorar em tempo real os fluxos monetários, elevando substancialmente a sua capacidade de supervisionar e manipular as condições financeiras do país. Todavia, os objetivos subjacentes à sua criação não são meramente domésticos. Segundo a mídia estatal *China Daily*, as autoridades também objetivam criar um sistema internacional de pagamentos alternativo ao SWIFT, dominado pelo dólar e pela influência política dos Estados Unidos. Com isso, pretendem que, futuramente, o e-RMB funcione como uma alternativa funcional ao sistema de compensações em dólares, atenuando o impacto de quaisquer sanções ou ameaças de exclusão que possam ser impostas pelos Estados Unidos a outros países ou a empresas de quaisquer origens (CHINA DAILY, 2020).

Ademais, ainda segundo o *China Daily*, além de reduzir o risco de interferências estrangeiras nos interesses chineses, o e-RMB também deverá facilitar o acesso de estrangeiros à sua moeda, promovendo a sua integração nas operações cambiais internacionais. Na sua visão, ele permitirá a coexistência de dois sistemas internacionais de pagamentos, um sob a égide do dólar e outro sob a moeda chinesa, que poderão operar cooperativamente ou, em caso de conflito, sob bases mutuamente exclusivas. Assim, evidencia-se que a criação do e-RMB não atende apenas ao interesse do governo chinês em estabelecer o seu domínio sobre as tecnologias que servem de base ao bitcoin e às criptomoedas, asseverando o seu emprego em favor dos controles monetários e da segurança financeira do país (KOSINSKI, 2020). Ela também corresponde aos seus anseios de escapar da hegemonia do dólar e projetar a sua influência monetária para o exterior, no limite, até mesmo questionando a supremacia dos Estados Unidos na atual ordem monetária internacional e erguendo uma nova ordem alternativa, centrada na China e comandada por ela (KOSINSKI; FERREIRA FILHO, 2020).

Não por acaso, o surgimento do e-RMB mobilizou grande interesse. Assim, relatório publicado pelo Deutsche Bank, o maior banco comercial da Alemanha, se referiu às moedas digitais como o “último instrumento de *hard power*” (Deutsche Bank, 2020). Para o Fundo Monetário Internacional (2020), elas terão papel decisivo na reconfiguração do sistema financeiro global nos próximos anos, quiçá reposicionando as moedas hegemônicas. Já segundo o Bank for International Settlements (2020), mais de 80% dos seus mais de 60 filiados possuem pesquisas em andamento e metade deles progrediu para a experimentação e construção dos protótipos das suas próprias moedas digitais. Em abril de 2021, o Japão anunciou o início dos

testes do yen digital (REUTERS, 2021), enquanto a Rússia asseverou lançar o protótipo do rublo digital até o fim deste ano, citando como principal motivação o “risco geopolítico” do uso continuado do dólar (KAARU, 2021).

Portanto, outras *Central Bank Digital Currencies* devem ser lançadas em breve. Mas tudo indica que o renmimbi digital será a primeira a conhecer plena utilização durante as Olimpíadas de Inverno de Beijing, em fevereiro de 2022 (HARADA, 2020).

O RENMIMBI DIGITAL E AS SANÇÕES FINANCEIRAS DOS ESTADOS UNIDOS

A primeira menção oficial de órgãos governamentais e autoridades dos Estados Unidos a respeito do e-RMB consta no documento *Global Trends 2040: a more contested world*, publicado em março de 2021 pelo *National Intelligence Council*⁶. Todavia, seus prognósticos se limitaram a citar o “futuro incerto” do dinheiro, afirmando que “moedas digitais provavelmente ganharão aceitação mais ampla durante as próximas duas décadas conforme o número [de CBDCs] cresce” e que a moeda digital chinesa, somada às criptomoedas privadas, eventualmente poderá constituir “ameaças” ao dólar e ao euro (NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, 2021, p. 49, traduções nossas).

Além disso, segundo a Bloomberg, em abril de 2021, o governo Joe Biden estava “intensificando o escrutínio dos planos da China para um yuan digital” motivado por preocupações de que se trate de uma “tentativa de longo prazo para derrubar o dólar como a moeda de reserva dominante no mundo”. Então, oficiais dos departamentos do Tesouro e Estado, do Pentágono e do *National Security Council*⁷ resolveram engendrar esforços para entender as suas “potenciais implicações” como o “desafio” colocado à atual estrutura do sistema financeiro global e se ele “poderia ser usado para contornar as sanções americanas”. Segundo a reportagem, porém, os oficiais descartaram que essa tenha sido uma das intenções dos chineses

⁶ Trata-se de uma agência governamental criada em 1979 com o objetivo congregar as diversas agências de inteligência dos Estados Unidos.

⁷ Trata-se do principal fórum do presidente dos Estados Unidos para considerar questões de segurança nacional e política externa com os seus assessores graduados e oficiais de gabinete.

e declararam que o governo Biden “não está atualmente planejando tomar qualquer ação para conter ameaças de longo prazo da moeda digital da China” (MOHSIN, 2021).

Verídicas ou não, tais posições não são endossadas pelo *Economic Diplomacy Initiative* do *Belfer Center for Science and International Affairs* da *Harvard Kennedy School*⁸, que em novembro de 2019, ainda antes do lançamento do e-RMB, realizou o evento *Digital Currency Wars: a national security crisis simulation*.

Em rigor, o exercício simulou um gabinete de crise no âmbito do *National Security Council* (NSC) dos Estados Unidos, instado a lidar com um teste de míssil intercontinental da Coreia do Norte cuja realização teria sido apoiada financeiramente por meio de uma (então) hipotética moeda digital chinesa. Embora fictício, foram destacadas as bases desse cenário em “desenvolvimentos reais e rápidos na tecnologia das moedas digitais, liderados pelos esforços da China para lançar um Yuan digital e da Libra do Facebook” (ECONOMIC..., 2020, p. 1, traduções nossas). A lista dos convidados demonstra a seriedade atribuída à hipótese: Meghan O’Sullivan, ex-assistente especial da Presidência e assessora de segurança nacional para o Iraque e o Afeganistão (governo George W. Bush); Lawrence Summers, ex-secretário do Tesouro (Bill Clinton); Nicholas Burns, ex-subsecretário de Estado (George W. Bush); Ash Carter, ex-secretário de Defesa (Barack Obama); Eric Rosenbach, ex-chefe de gabinete do Pentágono e do Departamento de Defesa (Barack Obama); Jeniffer Fowler, ex-secretária assistente para o financiamento do terrorismo e crimes financeiros do Tesouro; e Richard Verma, ex-embaixador dos Estados Unidos na Índia.

Na simulação, em meados de 2020 o Banco Popular da China lança o “yuan digital”, tornando-se a primeira grande potência a criar uma moeda digital soberana. Ela é inteiramente controlada pelas autoridades chinesas e está plenamente integrada ao Cross-border Interbank Payments System (CIPS), o sistema chinês de pagamentos internacionais análogo ao SWIFT, sendo usada para pagar empresas subcontratadas pelo *Belt and Road Initiative* no Cáucaso, na Ásia Central e na África, onde convertem seus yuans digitais nas moedas locais por meio dos bancos chineses lá

⁸ O *Economic Diplomacy Initiative* se destina a “prover análises e recomendações” na “interseção da política econômica com a segurança nacional”, avançando o entendimento de como os líderes estadunidenses devem “usar relações econômicas para buscar tanto o crescimento econômico quanto os interesses da segurança nacional” (ECONOMIC..., 2020, p. 17).

instalados. O mesmo se passa na Indonésia, Mianmar, Camboja e Laos, onde a China patrocina a difusão do yuan digital e amplia a sua influência. Já em Taiwan, um governo liderado por um “partido pró-China” está considerando adotá-lo para estreitar seus laços com a República Popular (Ibid., p. 5-6).

O episódio crítico do exercício se passa no dia 17 de novembro de 2021, quando a Coreia do Norte testa um míssil que sobrevoa o Japão transportando uma ogiva nuclear. Com isso, os norte-coreanos superam a “última grande barreira técnica” para ter um “sistema de armas confiável”, oferecendo uma “ameaça nuclear direta” ao território de Guam, importante base militar estadunidense no Pacífico. Assim, a CIA prevê que, em 6 a 9 meses, serão capazes de lançar um artefato nuclear até o território continental dos Estados Unidos (Ibid., p. 6). A questão, porém, é que alcançaram esse feito:

[...] em aberto desafio às sanções financeiras, usando o yuan digital para transferir dinheiro para e do país e para pagar por armas, matérias primas nucleares, combustível de foguetes e outros produtos sancionados. Uma vez que essas transações operam em infraestruturas de posse chinesa, as autoridades americanas e da União Europeia estão inteiramente no escuro a respeito da atividade [...] norte-coreana (Ibid., p. 6).

Diante disso, o NSC é convocado para: 1) administrar o impacto do teste num cenário no qual a eficácia das sanções está posta em questão; 2) administrar os riscos geopolíticos postos pela expansão da influência regional da China através do yuan digital; 3) administrar a “proliferação” da infraestrutura da moeda digital chinesa; 4) debater a criação de uma moeda digital estadunidense para “competir” com as moedas digitais dos países “adversários”; 5) considerar formas de criar novas normas internacionais para moedas digitais, em particular no compartilhamento de informações entre os governos em questões de segurança nacional (Ibid., p. 7).

Vejamos então as principais conclusões da simulação. Eric Rosenbach, atuando como assessor de segurança nacional, estabeleceu três metas principais: 1) dar uma resposta imediata aos norte-coreanos; 2) identificar as ameaças aos interesses estadunidenses colocadas pelo yuan digital; 3) recomendar políticas que administrem a sua ascensão.

Lawrence Summers, atuando como secretário do Tesouro, ponderou que devido à operação do yuan digital, “a nossa habilidade para sancionar a Coreia do Norte de forma devastadora depende da cooperação chinesa”. Com o advento da moeda digital chinesa, os participantes concordaram que “as sanções americanas, enquanto sempre falhas, agora não tinham significado” (Ibid., p. 8).

Sem essa opção, restavam aos Estados Unidos apenas ações militares, levando Nicholas Burns, atuando como secretário de Estado, a afirmar que “o presidente tem que convencer os chineses a se juntar a nós e por pressão sobre os norte-coreanos para não seguirem neste caminho”. Sugeriu então ações diplomáticas junto a aliados como Japão, Austrália, Coreia do Sul e União Europeia. Summers, por sua vez, apontou que os Estados Unidos deveriam encontrar “áreas de interesse mútuo” com a China, pois “nenhum dos lados quer ver os norte-coreanos crescerem seu comércio de drogas ou se engajar em ataques cibernéticos. Precisamos formular uma estratégia que alcance a cooperação”. Richard Verma, atuando como embaixador na China, declarou que “em vez de culpar os chineses por estarem à nossa frente na revolução financeiro-tecnológica, devemos ser parceiros deles e cooperar nos anos à frente” (Ibid., p. 9).

Portanto, o que eles notaram é que, com a criação do yuan digital, os chineses “não tinham apenas introduzido uma moeda digital, mas também uma infraestrutura de pagamentos que contornaria [...] o SWIFT [...] sistema que é instrumental para as sanções e monitoramento dos fluxos financeiros ilícitos pelos Estados Unidos” (Ibid., p. 9). Um participante secundário, atuando como assistente de política econômica da Presidência, declarou que “o novo sistema não vai minar o dólar americano no comércio internacional, mas significará que o SWIFT não pode ser usado como instrumento de segurança nacional” (Ibid., p. 9). Outro risco apontado foi a “proliferação” da tecnologia da moeda digital chinesa. “Adversários” dos Estados Unidos (nominalmente, Rússia e Turquia) poderiam criar suas próprias moedas digitais baseadas na plataforma chinesa ou como um adendo a ela. Nesse caso, os participantes consideraram que o surgimento dessas CBDCs representará um grande êxito da China em criar uma “alternativa viável” para o sistema de pagamentos internacionais controlado pelos Estados Unidos e seus sócios europeus. Meghan O’Sullivan, atuando como vice-presidente dos Estados Unidos, constatou que “podemos estar nos movendo para um mundo no qual os Estados Unidos não é dominante financeiramente” (Ibid., p. 10).

Diante disso, os convidados finalizaram o exercício elaborando algumas recomendações: 1) os Estados Unidos devem promover o desenvolvimento da sua moeda digital, considerada necessária para manter o seu “domínio [...] nos pagamentos globais” diante do que consideraram os “dias minguantes” do SWIFT; 2) até lá, o SWIFT deve ser fortalecido e assegurado contra ameaças cibernéticas e vulnerabilidades de segurança, criando mais incentivos para que outros países permaneçam nele; e as autoridades estadunidenses devem evitar recorrer às sanções financeiras, uma vez que o “uso excessivo de instrumentos econômicos coercitivos está levando nações a procurar alternativas ao sistema financeiro liderado pelos EUA”; 3) os Estados Unidos devem construir uma coalizão contrária à ascensão financeira chinesa, fortalecendo a liderança ocidental sobre o sistema financeiro; e 4) reconhecendo que, com o yuan digital, os Estados Unidos “não podem construir um novo sistema de pagamentos sozinho”, devem chamar os chineses à colaboração. Nesse sentido, Summers pontuou que “temos que entrar num tipo diferente de diálogo com a China, pois qualquer coisa que quisermos fazer com sanções, inclua ou não a Coreia do Norte, depende da cooperação chinesa” (Ibid., p. 11).

Ademais, concluíram que, em geral, as CBDCs desafiarão a “hegemonia econômica” dos Estados Unidos na medida em que ampliarão enormemente as possibilidades de realizar transações internacionais que não empreguem as instituições sob comando estadunidense e que tampouco envolvam o dólar, criando “pontos cegos” (para os Estados Unidos) para monitorar e controlar essas transações. Afirmou-se que provavelmente a China será a base desse empreendimento, articulada com outros adversários estadunidenses como a Rússia e o Irã, incentivados a adotar ou desenvolver esses instrumentos em função das sanções que sofrem. Todavia, destacaram que mesmo aliados como a Alemanha e a Índia, que já expressaram “frustração” com o abuso do emprego das sanções, podem ser levados a tal.

Além disso, os participantes

[...] concordaram unanimemente que promover um relacionamento cooperativo com a China seria crítico para manter o poder americano. Enquanto é improvável que a demanda por dólares, mercados de capitais e instituições financeiras americanas desapareçam em breve, as moedas digitais apresentam uma avenida pela qual atividades de pagamentos significativas poderiam se afastar dos

Estados Unidos. Se a China buscar suas ambições de moeda digital, incluindo abrir a moeda para transações transfronteiriças, os Estados Unidos terão poucas opções além de cooperar. (Ibid., p. 13)

Logo, reconheceram que esse hipotético yuan digital seria uma arma extremamente poderosa dos chineses para reduzir o poder dos Estados Unidos em diversas dimensões. Essencialmente, reduziria significativamente, ou mesmo acabaria, com o seu poder virtualmente unipolar na esfera financeira internacional (Ibid., p. 15).

Mais recentemente, foi publicado pelo *Center for a New American Security*⁹ um estudo específico sobre o e-RMB intitulado *China's Digital Currency: Adding Financial Data to Digital Authoritarianism*. Já no sumário executivo, afirma-se que a China está “pressionando agressivamente para se tornar líder em tecnologia financeira” e que a moeda digital chinesa:

[...] provavelmente vai habilitar o Partido Comunista da China a fortalecer o seu autoritarismo digital domesticamente e exportar a sua influência e [seus] padrões para o exterior. Ao eliminar alguns dos constrangimentos anteriores à coleta governamental de dados das transações dos cidadãos privados [...] representa um risco significativo para os padrões duradouros de privacidade financeira sustentados nas sociedades livres (FANUSIE; LIN, 2021, p. 1, traduções nossas).

Em seguida, afirma-se que, com o e-RMB, as autoridades chinesas pretendem: 1) avançar a “destreza técnica e econômica” do país, pondo sob o controle do Estado as inovações tecnológicas das empresas financeiras privadas e disputando as preferências dos consumidores; 2) deter um poderoso instrumento de controle e disciplina social; 3) promover suas ambições geopolíticas, dominando tecnologias estratégicas emergentes como a inteligência artificial e a robótica; 4) criar um instrumento que

⁹ Trata-se de uma agência não-governamental que tem como missão “desenvolver políticas de defesa e segurança nacional fortes, pragmáticas e baseadas em princípios”, realizando pesquisas, ideias e análises com o objetivo de “elevar o debate de segurança nacional [...] informar e preparar os líderes da segurança nacional de hoje e amanhã” (FANUSIE; LIN, 2021, p. 26).

facilite e promova a internacionalização do renmimbi; e 5) conter a “influência financeira” dos Estados Unidos (Ibid., p. 2).

Para os propósitos deste artigo, importa considerarmos a sua análise das implicações do e-RMB para a prerrogativa estadunidense de aplicação das sanções financeiras. Na visão dos autores, a CBDC chinesa expressa a intenção de fazer da China uma “superpotência cibernética” avançando na digitalização, na automatização e na “governança tecnológica”. Entre as principais motivações elencadas para a sua criação, consta o que chamaram de “sentimento de Beijing de que o progresso na moeda digital é um próximo estágio crítico da competição tecnológica geopolítica” (Ibid., 3). Para eles, o e-RMB é um instrumento deliberadamente projetado para ser usado na competição estratégica com os Estados Unidos. Por exemplo, reportaram que, numa conferência de tecnologias da informação realizada nas Nações Unidas em 2018, Yao Qian citou as moedas digitais como parte da “próxima guerra” entre as grandes potências. Além disso, citaram um documento do banco central chinês de 2018 que afirmou que a CBDC chinesa visava levantar o cerco do dólar à China, afastar “ameaças econômicas” ao país e impedir que “stablecoins”¹⁰ ancoradas no dólar se tornassem cada vez mais utilizadas, aumentando indiretamente o domínio da moeda estadunidense e bloqueando a ascensão internacional do renmimbi (Ibid., p. 4).

Por outro lado, afirmaram também que com o e-RMB, os chineses visam constituir uma alternativa para transações internacionais ao sistema SWIFT. Ele protegeria a China contra a habilidade dos Estados Unidos de “exercer a hegemonia global” e estender a sua jurisdição na esfera financeira internacional através do seu controle sobre o órgão. Diante disso, demonstraram preocupação por a China estar liderando a “corrida” global para as CBDCs, enquanto os Estados Unidos permanecem atrasados. Com isso, temem que os chineses tenham conhecimento pioneiro e mais profundo das suas tecnologias, estabeleçam os primeiros padrões internacionais das CBDCs e se beneficiem dos seus “impactos políticos e econômicos” (Ibid., p. 8). Ademais, destacaram que o e-RMB não apenas pode oferecer um modelo potencial para outros

¹⁰ Trata-se de criptomoedas privadas cujos preços são atrelados a ativos considerados “estáveis”, frequentemente, o dólar. O objetivo é remover a volatilidade típica delas, como no bitcoin. Essa “ancoragem” pode ser feita pela suposição de manutenção de reservas equivalentes em dólares, que funcionam como o seu colateral, ou por uma programação de *software* que determine essa paridade.

bancos centrais copiarem, permitindo ao Partido Comunista exportar a tecnologia em si, mas também difundir suas “práticas e capacidades autoritárias” (Ibid., p. 4).

Com relação aos intentos chineses de avançar na internacionalização do renmimbi, afirmaram que as autoridades chinesas podem encorajar turistas estrangeiros na China a usá-lo e compelir estudantes e turistas chineses no exterior a pagar por bens e serviços chineses através dele; e usar o e-RMB nas suas relações comerciais com empresas estrangeiras, por exemplo, em suporte ao *Belt and Road Initiative*, que alcança 138 países. Embora os chineses ainda utilizem primariamente dólares nessas operações, podem desenvolver estratégias para ampliar o uso do e-RMB, simplificando seus pagamentos transfronteiriços e promovendo uma “desdolarização” das suas relações internacionais. Podem, ainda, encorajar empresas estrangeiras a pagar suas parceiras chinesas pelo e-RMB, expandindo seus acordos de swap bilaterais, bancos de compensação em renmimbi, zonas de cooperação e acordos de livre-comércio; cobrar taxas e *royalties* pelo uso do e-RMB nessas transações, incentivando que esses países incorporem o renmimbi às suas reservas cambiais; e usar o e-RMB como instrumento para aumentar a integração financeira da China com o exterior, fazendo com que muitos países e empresas com intensos vínculos com a China achem interessante usá-lo nos seus negócios diários (Ibid., p. 13).

Em suma, para os autores, os chineses querem construir e controlar as “infraestruturas críticas do futuro” e o e-RMB, sem dúvidas, é uma delas. Assim, poderá constituir uma “arma mágica” dos chineses contra a percepção geral de excesso de confiança ou dependência no dólar nas transações internacionais (Ibid., p. 15). Por isso, eles elaboraram um conjunto de recomendações para as autoridades estadunidenses com vistas a “conter” a difusão da moeda digital chinesa, mantendo “padrões globais de liberdade política, privacidade e integridade financeira” (Ibid., p. 16) — ou seja, o seu controle pelos EUA. Em rigor, elas devem observar se o e-RMB ganhará uso global e promoverá aumento da internacionalização do renmimbi, rivalizando com o dólar. Além disso, devem considerar as CBDCs como uma questão de segurança nacional e averiguar seus riscos e ameaças através da *U.S. National Security Strategy*. O Tesouro, especificamente, deve atentar para que a *National Illicit Finance Strategy* trate as CBDCs como componente emergente do sistema financeiro internacional, garantindo o cumprimento das suas políticas globais contra

lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. Finalmente, devem avaliar se e como podem aplicar sanções às CBDCs, construindo cenários e exercícios para simular desafios na implementação de instrumentos de coerção financeira contra um sistema financeiro no qual muitos países usam CBDCs interna e externamente (Ibid., p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A bomba-dólar, mais nova e sofisticada forma de aplicação de sanções, vem revolucionando a guerra financeira no século XXI. Sendo de prerrogativa exclusiva dos Estados Unidos, tornou-se o seu meio preferencial de coagir seus adversários sem a necessidade de engendrar operações militares. Assim, tornou-se peça indispensável na sua hegemonia global, sendo crucial para os seus interesses e poder nacional impedir que surjam e se disseminem meios de comando monetários e infraestruturas alternativas ao dólar e ao atual sistema financeiro internacional.

Todavia, a percepção crescente do “abuso” na aplicação da bomba-dólar levou outros países a buscar essas alternativas. Nesse sentido, criptomoedas privadas como o bitcoin, que permitem a transferência de montantes monetários fora do âmbito do SWIFT e dos controles governamentais regulares, se mostraram de alguma eficácia, permitindo a países sancionados certa capacidade de auferir montantes, ainda que modestos, em moedas fortes. Não obstante, rapidamente o Banco Popular da China viu nas tecnologias dessas criptomoedas instrumentos potencialmente poderosos para promover os seus interesses, passando à tentativa de subordiná-las ao seu controle político. O primeiro resultado dessa empreitada foi o lançamento, para testes, do e-RMB. Em que pesem importantes motivos de ordem interna para fazê-lo, os chineses também deixaram claras suas motivações e objetivos geopolíticos: auxiliar na internacionalização do renmimbi, confrontando o domínio global do dólar; proteger-se de “interferências” externas; construir uma infraestrutura financeira internacional alternativa ao SWIFT; em suma, minar a capacidade dos Estados Unidos para sancionar, combater a sua guerra financeira.

Dessa forma, pretende-se que o e-RMB seja um contrapeso à bomba-dólar. Por isso, começou a ser visto pelos Estados Unidos como um sério desafio: o *National Intelligence Council* o considerou uma possível futura “ameaça” ao dólar; para oficiais do governo Biden, pode

se tornar um instrumento usado para contornar sanções estadunidenses; na simulação do *Belfer Center for Science and International Affairs*, altas autoridades governamentais constataram com visível receio que o SWIFT não poderá mais ser usado como instrumento da segurança nacional dos Estados Unidos; que o e-RMB poderá ameaçar até mesmo a sua própria supremacia financeira global; e recomendaram maior moderação no uso das sanções.

Portanto, antes mesmo da sua plena operacionalização, o e-RMB pode já estar impondo limites ao emprego arbitrário da bomba-dólar. Ademais, destacou-se também que o pioneirismo da China no campo das CBDCs poderá por em cheque a ordem internacional hegemônica pelos Estados Unidos, pois países sancionados ou que temem sê-lo podem procurar adotá-las ou desenvolvê-las. O e-RMB poderá constituir ameaça abrangente à segurança nacional dos Estados Unidos servindo de plataforma para o financiamento dos seus adversários, como Rússia e Irã, ou de base para que criem as suas próprias CBDCs. Assim, com o seu advento, previram um esgotamento da capacidade dos EUA para se manter como potência unipolar no campo das finanças. Não poderão mais prescindir da cooperação dos demais países, impondo-lhes unilateralmente os seus desígnios.

Será este o fim das prerrogativas básicas da bomba-dólar? Cumprirá o e-RMB todas as suas expectativas? Funcionará o e-RMB de fato como um “antídoto” contra a bomba-dólar, liderando uma espécie de “contrarrevolução das CBDCs” no campo da guerra financeira? Surgirão moedas digitais de outros países na sua esteira? Responderão os Estados Unidos à altura deste desafio com a criação de um “dólar digital” que modernize as suas infraestruturas financeiras e assegure a posição hegemônica do dólar, tal qual preconizado pela *Digital Dollar Foundation* (2020)?

Em rigor, antes do pleno funcionamento do e-RMB, não podemos responder com toda certeza a estas conjecturas. Em todo caso, conforme admitido pelas próprias autoridades estadunidenses, são fortes os indícios de que suas respostas serão afirmativas. O que já parece mais seguro afirmar, porém, é que com a invenção dessa pioneira moeda digital chinesa e a inauguração da “era” das *Central Bank Digital Currencies*, não apenas se abrirá um novo capítulo nas guerras financeiras, mas também um vasto campo de interesses, disputas e conflitos nas relações internacionais.

FINANCIAL WAR IN THE 21ST CENTURY: THE “DOLLAR-BOMB” REVOLUTION AND THE COUNTER-REVOLUTION (?) OF THE “DIGITAL RENMINBI”

Abstract

The “dollar-bomb”, a product of the United States’ responses to the September 11 Attacks, is an instrument of its exclusive use that, supported by the dollar’s and U.S. finances’ hegemonic positions inside the international financial system, allows it to impose sanctions with a degree of sophistication and destructive power never seen before. Thus, it revolutionized financial war and international order in the 21st Century. However, in China, authorities adapted the technologies of private and decentralized cryptocurrencies, such as bitcoin, to create the digital renminbi (e-RMB) with explicit aims of building the foundation of an alternative international financial system, directly confronting U.S. ability to impose sanctions. Thus, this paper aims to identify the extent to which this effect will be real. The investigation revealed that U.S. authorities and research centers found that indeed e-RMB will significantly reduce United States’ ability to impose financial sanctions. Thus, we concluded that there is strong evidence that, when fully operational from 2022 on, the e-RMB will neutralize the dollar-bomb, opening a new chapter in financial wars and in interests, disputes and conflicts in international relations.

Keywords: Financial warfare. dollar-bomb. digital renminbi. United States. China.

REFERÊNCIAS

ANTONOPOULOS, Andreas M. **The internet of Money**. v. 1. Seattle: Merkle Bloom LLC, 2016.

ANTONOPOULOS, Andreas M. **The internet of Money**. v. 2. Seattle: Merkle Bloom LLC, 2017.

AZEVEDO, Fernando Silva. **Sanções financeiras**: um estudo de caso sobre o uso da arma monetária sobre o Irã. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

BANCO POPULAR DA CHINA. **Transcript of Governor Zhou Xiaochuan's Exclusive Interview with Caixin Weekly**. 2016. Disponível em: <http://www.pbc.gov.cn/english/130721/3017134/index.html>. Acesso em: 10 mai. 2021.

BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS). **Central bank digital currencies**: foundational principles and core features. 9 out. 2020. Disponível em: <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CARTER, Barry. E.; FARHA, Ryan. Overview and Operation of U.S. Financial Sanctions, Including the Example of Iran. **Georgetown University Law Center**, v. 44, p.903-913, 2013.

CAYTAS, J. D. Weaponizing finance: U.S. and european options, tools and policies. **Columbia Journal of European Law**, v.23, n.2, p.01-48, 2017.

DEUTSCHE BANK. **The Future of Payment. Part III. Digital Currencies**: the Ultimate Hard Power Tool. Corporate Bank Research January 2020. Disponível em: https://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/The_Future_of_Payments_-_Part_III__Digital_Currenc/RPS_EN_DOC_VIEW.calias?rwnode=PROD000000000500284&ProdCollection=PROD000000000504589. Acesso em: 4 jan. 2021.

DIGITAL DOLLAR FOUNDATION; ACCENTURE. **Digital Dollar Project**: Exploring a US CBDC. Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5e16627eb901b656f2c174ca/t/5f0c5d052d6235002637d0f6/1594645769165/Digital-Dollar-Project-Whitepaper_vF_7_13_20.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.

DREZNER, Daniel. W. Targeted sanctions in a world of global finance. **International Interactions**, v. 41, n. 4, p.755-764, 2015.

DREZNER, Daniel. W. The uses and abuses of weaponized interdependence. In: DREZNER, Daniel W.; FARRELL, Henry; NEWMAN, Abraham L. **The uses and abuses of weaponized interdependence**. Washington: Brookings Institution Press, 2021.

DUBOWITZ, M.; FIXLER, A. Cyber-enabled 'swift' warfare: power, blowback, and hardening american defenses. In: S. F. Ravich. **Cyber-enabled economic warfare: an evolving challenge**. Washington: Gudson Institute, 2015. p. 174.

EHA, Brian Patrick. **How Money Got Free: bitcoin and the fight for the future of finance**. Londres: Oneworld Publications, 2017.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Estado. **Designation of iranian entities and individuals for proliferation activities and support for terrorism, 2007**. Disponível em: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>. Acesso em: 11 out. 2019.

FANUSIE, Yaya J.; JIN, Emily. **China's Digital Currency: Adding Financial Data do Digital Authoritarianism**. Disponível em: <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNAS-Report-Chinas-Digital-Currency-Jan-2021-final.pdf?mtime=20210125173901&focal=none>. Acesso em: 22 abr. 2021.

FARRELL, H.; NEWMAN, A. Weaponized interdependence: how global economic networks shape state coercion. **International Security**, 44, p. 42-79. 2019.

FENAROLI, G. C. Financial warfare: money as an instrument of conflict and tension in the international arena. **Senior Projects**, spring 2016.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Staff report for the 2014 article IV consultation**. Washington: International Monetary Fund - Publication Services, 2014.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Reserve Currencies in an Evolving International Monetary System. Strategy, Policy & Review Department. Statistics Department. No 20/02. 17 nov. 2020.

HARADA, Issaku. China aims to launch digital yuan by 2022 Winter Olympics. **Nikkei Asia**, 27 mai. 2020. Disponível em: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Cryptocurrencies/China-aims-to-launch-digital-yuan-by-2022-Winter-Olympics>. Acesso em: 10 mai. 2021.

HARVARD. **Digital Currency Wars**: a national security crisis simulation. Jan. 2020 Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/digital-currency-wars-national-security-crisis-simulation>. Acesso em: 19 abr. 2021.

HUDSON, Michael. **Finance as Warfare**. London: College Publications, 2015.

JAPAN'S central bank kicks off experiments on issuing digital currency. **Reuters**, apr. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/us-japan-economy-cbdc-idUSKBN2BS0EG>. Acesso em: 10 mai. 2021.

KAARU, Steve. Digital ruble highest form of money, Russia says. **Coingeek**, 11 abr. 2021. Disponível em: <https://coingeek.com/digital-ruble-highest-form-of-money-russia-says/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

KATZENSTEIN, Suzanne. Dollar unilateralism: the new frontline of national security. **Indiana Law Journal**, v. 90, p. 293-351, 2015.

KATZMAN, Kenneth. Iran sanctions. **Washington**: Congressional Research Service. Apr. 2019. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/291>. Acesso em: 15 mai. 2021.

KATZMAN, Kenneth. Iran sanctions. **Washington**: Congressional Research Service, jul. 2020. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/308>. Acesso em: 15 mai. 2021.

KELLY, Janet. International Monetary Systems and National Security. In: KNORR, Klaus; TRAGER, Frank N. **Economic Issues and National Security**. Lawrence, KS: University Press of Kansas, 1977.

KIRSHNER, Jonathan. **Currency and Coercion**: the Political Economy of International Monetary Power. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KOSINSKI, Daniel. **Bitcoin e Criptomoedas: a utopia da neutralidade e a realidade política do dinheiro**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2020.

KOSINSKI, Daniel S.; FERREIRA FILHO, Valter Duarte. Do bitcoin ao “renmimbi digital”: soberania monetária, segurança financeira e a possível ordem financeira centrada na China. **Revista Geosul**, v. 35, n. 77, p. 553-580, 2020.

LACEY, James. **Gold, Blood and Power: Finance and War Through the Ages**. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press, 2015.

MCDOWELL D. Financial sanctions and political risk in the international currency system. **Review of International Political Economy**, 2020.

MEDEIROS, Carlos A. China: entre os Séculos XX e XXI. In: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MOHSIN, Saleha. Biden team eyes potential threat from China’s digital yuan. **Bloomberg**, 11 abr. 2021. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-04-11/biden-team-eyes-potential-threat-from-china-s-digital-yuan-plans>. Acesso em: 22 abr. 2021.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL. **Global Trends 2040: a more contested world**. 2021. Disponível em: https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/GlobalTrends_2040.pdf. Acesso em: 22 abr. 2021.
PETROV, Vladimir. **Money and Conquest: Allied Occupation Currencies in World War II**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.

POPPER, Nathaniel. **Digital Gold: The Untold Story of Bitcoin**. London: Penguin Books, 2015.

RAJENDRAN, G. Financial blockades: reserve currencies as instruments of coercion. In: WHEATLEY, A. **The power of currencies and the currencies of power**. London: Routledge, 2013. p. 87-101.

ROTH, J.; GREENBURG, D.; WILLE, S. **Staff report to the national commission on terrorist attacks upon the United States**. Washington: US Government Printing Office, 2004.

STRANGE, Susan. **States and markets**. 2. ed. London: Continuum, 1994.

THE future of China's economic engagement. **China Daily**, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/202004/24/WS5ea28240a310a8b2411516bf.html>. Acesso em: 3 de maio de 2020.

TORRES FILHO, Ernani Teixeira. A bomba dólar: paz, moeda e coerção. **Discussão 026**, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

UNITED KINGDOM. **INSTEX successfully concludes first transaction**. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/news/instex-successfully-concludes-first-transaction>. Acesso em: 25 abr. 2021.

VIGNA, Paul; CASEY, Michael. J. **Cryptocurrency: the Future of Money?** London: Vintage, 2016.

XI, Jinping. **The Governance of China II**. Beijing: Foreign Languages Press, 2017.

ZARATE, Juan C. **Treasury's war: the unleashing of a new era of financial warfare**. New York: PublicAffairs, 2013.

ZHENG, Bijian. **Economic Globalization and China's Future**. Beijing: Foreign Languages Press, 2018.

Recebido em: 18/04/2021

Aceito em: 15/10/2021