

11 de Setembro

Implicações económicas do 11 de Setembro

André Magrinho

Um ano depois do 11 de Setembro, as consequências económicas de curto prazo são menores do que o suposto inicialmente, mas o impacto a médio prazo na economia global não pode deixar de ser tido em consideração. Cerca de um ano após os trágicos acontecimentos do 11 de Setembro é de inegável oportunidade um exercício de reflexão sobre as suas implicações na economia mundial. Trata-se, no entanto, de uma reflexão limitada pelos próprios dados disponíveis e relativizada pelo horizonte temporal, que não permitem ainda captar toda a extensão das implicações, particularmente os efeitos de médio e longo prazo.

É certo que as consequências mais significativas estão longe de se esgotar no plano da economia, mas com o 11 de Setembro foi também o edifício frágil da globalização que foi posto à prova, sendo as suas estruturas chamadas a reagir para demonstrar a sua solidez. A questão da regulação de alguns aspectos económicos da globalização volta a fazer parte da agenda política internacional.

Na esfera da economia, acredita-se hoje que os atentados do vieram potencializar uma crise económica que, à data, tinha contornos pouco pronunciados, fazendo crer que se trataria de uma quebra de crescimento da economia mundial, sobretudo da economia americana, mas com sinais de retoma muito próximos, ao ponto de muitos terem prognosticado que se trataria da recessão mais curta da história económica recente. De facto, verificava-se uma quebra bastante significativa do crescimento da economia americana, associada ao mau desempenho das empresas TMT (tecnológicas, Multimedia e Telecomunicações) após um período fortemente especulativo em que a sua valorização bolsista atingiu níveis pouco sustentáveis.

Qualquer que seja a avaliação, as diferentes organizações económicas internacionais que se têm debruçado sobre a matéria, como é o caso da OCDE, sustentam que se inaugurou *uma era marcada pela incerteza* e que, apesar da resposta relativamente rápida e vigorosa aos atentados, o reforço da ameaça terrorista a nível internacional tem consequências económicas duráveis, ainda que com contornos algo difusos. Entre outros,

relevam-se três níveis de incidência que merecem um consenso quase geral: a redução da cobertura de seguro em resultado da percepção do aumento do risco; custos de transacção mais elevados constituem uma ameaça ao comércio internacional, e um aumento das despesas militares e de segurança altera a tendência que se afirmara nos anos 90, após a queda do muro de Berlim. Na ausência de novos ataques de grande amplitude, e no pressuposto de uma gestão eficaz do risco terrorista, as consequências económicas a longo prazo serão, muito provavelmente, reduzidas. Ressalta, porém, a valorização da segurança como um bem público da maior importância, cuja preservação tem, no entanto, custos não negligenciáveis.

Impactos de curto prazo e gestão de riscos

Não existem quaisquer dúvidas que os ataques do 11 de Setembro tiveram consequências e provocaram danos numa escala que não tem comparação com qualquer outro ataque terrorista da história recente. A destruição de activos físicos estima-se, nas contas nacionais dos Estados Unidos, em cerca de 14 mil milhões de dólares para o sector privado, cerca de 1.5 mil milhões de dólares na esfera do Governo Estadual e cerca de 0.7 mil milhões de dólares para o Governo Federal. Mais de 200 mil postos de trabalho foram destruídos, ou mais propriamente foram realocizados para fora da cidade de Nova Iorque, pelo menos temporariamente. Por sua vez, os custos de remoção dos destroços, limpeza e afins, terão atingido pelo menos 11 mil milhões de dólares.

No mesmo sentido, a emergência do bio-terrorismo associado aos esporos letais do antrax, assim como a consciência de outras fontes de ameaça terrorista, tornaram o mundo muito mais vulnerável, naquilo que em termos de infraestruturas económicas críticas mais o caracteriza (sistemas de computadores, telecomunicações, empresas do sector químico, instalações nucleares, pontes, sistemas de abastecimento de água, gás e electricidade).

A confiança dos consumidores e dos empresários foi fortemente abalada para níveis semelhantes aos observados na semana em que ocorreu a invasão do Kuwait em 1990, pelo facto de, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, terem sido atacados no seu próprio território. Na Europa e no Japão a confiança foi igualmente abalada, embora de forma não tão expressiva quanto nos Estados Unidos. Quase de imediato as previsões de crescimento do PIB dos Estados Unidos foram revistas em baixa para menos 0.5% para 2001 e menos 1.2 % para 2002. Cumulativamente, até ao final de 2003 estimam-se perdas no rendimento nacional próximas dos 5%, ou seja cerca de meio trilião de dólares.

Em consequência dos ataques, as empresas seguradoras, por sua vez, excluíram das suas apólices a cobertura de risco de ataques terroristas, deixando essas empresas e actividades perigosamente expostas, enquanto que o custo da reconstrução pesará no orçamento e os efeitos nas receitas fiscais repercutir-se-ão negativamente.

A incerteza alimentada pelos ataques terroristas penalizou imediatamente os mercados financeiros, com os prémios de risco a subirem a par de uma deterioração dos preços das acções no mercado bolsista. Também de imediato se assistiu ao alargamento dos *spreads* entre os rendimentos das acções e os das obrigações do tesouro, assim como entre as obrigações do tesouro dos mercados emergentes e o índice das obrigações do tesouro dos Estados Unidos. Todavia, no final de 2001 os *spreads* praticados baixaram consideravelmente e a volatilidade do mercado bolsista parece ter abrandado e este retomado o curso normal. Em suma, o choque nos mercados financeiros terá sido transitório. Do mesmo modo, os inquéritos efectuados em Novembro de 2001 às maiores multinacionais revelaram que, apenas uma pequena parte cancelou ou atrasou investimentos previstos para os próximos três a cinco anos. O mundo dos negócios, por sua vez, deu sinais de poder repensar as suas estratégias globais, recentrando-as numa base regional sustentada na tríade América do Norte; União Europeia e países da “zona Japão”.

Os sectores mais atingidos

A procura global, apesar de tudo, manteve-se a níveis elevados, o que não impediu que alguns sectores fossem fortemente penalizados. As companhias aéreas, nos Estados Unidos e noutros países da OCDE, muitas delas evidenciando já graves dificuldades antes dos ataques do 11 de Setembro, sofreram prejuízos substanciais tanto nas receitas como por via de uma quebra significativa na procura. Os grandes construtores de aviões assistiram de imediato ao cancelamento de um número considerável de encomendas. Por sua vez, o sector dos seguros, sobretudo nos Estados Unidos, mas também na Europa por via da actividade resseguradora, foram fortemente atingidos. A hotelaria, restauração e agências de viagens, e outras actividades afins relacionadas com o turismo foram confrontadas com uma quebra significativa na procura. No turismo assistiu-se a uma quebra dos fluxos transnacionais e a uma subida dos fluxos regionais e de proximidade. Outros destinos turísticos importantes, supostamente mais próximos de zonas de maior risco, nomeadamente o Norte de África, foram os mais afectados, assim como o foram algumas economias emergentes que estavam a fazer apostas significativas neste sector.

Medidas contra o financiamento do terrorismo

Os acontecimentos do 11 de Setembro serviram também para desencadear um conjunto de acções sem precedentes contra o financiamento das actividades terroristas e as operações de branqueamento de capitais que lhe estão associadas. O mundo interroga-se ainda hoje como é que Bin Laden foi capaz de mobilizar os seus recursos financeiros para lançar um ataque sem precedentes contra a primeira potência económica mundial. A resposta está em parte nos paraísos fiscais, nos centros offshore, nas contas numeradas e no segredo bancário. Recorde-se que até 10 de Setembro os Estados Unidos manifestavam-se pouco disponíveis para apoiar as iniciativas da OCDE e sustentavam a soberania dos paraísos fiscais. É efectivamente com as mesmas armas dos traficantes de droga ou dos homens de negócios pouco escrupulosos que os terroristas gerem os seus recursos financeiros. A acreditar no FMI (Fundo Monetário Internacional) 4% da riqueza mundial está relacionada com actividades ilegais ou criminosas.

Foi a consciência desta situação que levou a que, a 31 de Outubro de 2001, a “Financial Action Task Force” (FATF) emitisse oito importantes recomendações contra o financiamento do terrorismo: dar passos imediatos para ratificar e implementar instrumentos relevantes no quadro das Nações Unidas; criminalizar o financiamento do terrorismo, dos actos terroristas e das organizações terroristas; congelar e confiscar os activos pertencentes a terroristas; vigiar as acções suspeitas ligadas ao terrorismo; providenciar assistência a outros países no reforço da legislação e da investigação contra o terrorismo; medidas contra o branqueamento de capitais; melhorar o nível de conhecimento dos agentes envolvidos nas transferências *online*; assegurar que determinadas entidades, designadamente certas ONG, não estão associadas a redes terroristas. A FATF tem prosseguido o seu trabalho de acompanhamento e avaliação das recomendações avançadas e desenvolvido mecanismos de informação relacionados com a descrição de métodos e tipologias de actividades associadas ao financiamento do terrorismo. Apesar de tudo, a mobilização política em torno do dinheiro “sujo” apenas começou, correndo o risco de colocar mais areia na engrenagem da finança internacional do que qualquer taxa Tobin.

Consequências económicas de médio prazo

Se é verdade que as consequências económicas directas resultantes dos ataques terroristas do 11 de Setembro estão longe dos prognósticos mais pessimistas, não é menos verdade

que existem efeitos económicos duradouros a médio prazo que importa ter em conta: a cobertura de seguro contra actividades relacionadas com o terrorismo é mais difícil de conseguir e os prémios crescem consideravelmente; maior pressão para a segurança mais apertada nas fronteiras e maior controlo dos fluxos de mercadorias que entram nos países da OCDE; tendência para as despesas com a segurança e operações militares crescerem.

Assim, no que concerne aos *seguros*, os prejuízos para o sector (incluindo a actividade resseguradora), estimam-se entre 30 e 58 mil milhões dólares, tendo significado a maior operação de resgate da história envolvendo o sector segurador. Apesar da magnitude da operação, não se verificaram falências no sector, em boa parte devido ao facto do risco estar disperso por muitas companhias e países. Estima-se que as resseguradoras, muitas delas europeias, tenham incorrido em cerca de metade dos prejuízos.

O envolvimento dos Governos no sector dos seguros apenas se justificaria em situações relacionadas com prejuízos potenciais associados a operações de mega-terrorismo (tais como um ataque nuclear). A aviação foi efectivamente a actividade que sofreu maiores prejuízos imediatos, particularmente as companhias aéreas do Estados Unidos que não só viram o tráfego de passageiros cair de forma estrondosa (o lucro por passageiro/milha caiu 32% e os lucros relacionados com os fretes de transporte de mercadorias caíram 20% em Setembro de 2001) como foram as principais vítimas da alteração das políticas praticadas pelas companhias de seguros e pelas resseguradoras, com o aumento drástico nos preços dos prémios.

Tal circunstância levou a que tanto nos Estados Unidos como na Europa os Governos avançassem com medidas de apoio sob a forma de apoios financeiros directos ou de garantias de empréstimos visando suportar parcialmente os custos inerentes aos efeitos dos ataques terroristas. No mesmo sentido, muitos reguladores aeronáuticos introduziram medidas tendentes a suportar uma parte dos seguros das suas companhias por forma a evitar a desregulação de um sector tão importante e sensível.

Aumento dos custos de transporte

Para além dos impactos de curto prazo nos dias que se seguiram aos atentados, requisitos de segurança mais apertados e um conjunto de sobretaxas encareceram os custos de transporte de bens por mar e por via aérea. Mais exigências de notificações, mais inspecções da Guarda Costeira, mais exigências de escoltas com rebocadores, resultaram num aumento dos custos de transporte e nos tempos de espera. Para o transporte aéreo, o

aumento das medidas de segurança nos aeroportos projectou-se também no transporte de mercadorias, levando também à aplicação de taxas de segurança, a que acrescem ainda prémios de seguros comerciais mais elevados. Todavia, seis meses depois dos ataques os índices disponíveis mostravam que o impacto nos custos do transporte marítimo eram pouco expressivos, apesar das taxas terem aumentado entre 5 e 10% nas duas semanas a seguir aos acontecimentos do 11 de Setembro. O mesmo parece não ter sucedido com as taxas relativas ao frete aéreo que no final de 2001 permaneciam cerca de 10% mais elevadas do que no período anterior aos ataques. O que parece seguro é que os controlos de segurança não só se manterão apertados, particularmente em relação ao transporte aéreo, como exigirão investimentos significativos em tecnologia nos portos, navios e contentores.

Impacto nas economias em desenvolvimento

O limitado impacto de curto prazo dos ataques terroristas nas economias mais avançadas poderá não ter a mesma leitura nas economias em desenvolvimento. Com efeito, o aumento dos *spreads* das obrigações, a queda dos preços das *commodities* e a fragilidade das moedas de algumas das economias em desenvolvimento experimentados logo após os ataques do 11 de Setembro só parcialmente se alteraram até ao momento. Isto significa que a recuperação dos mercados emergentes pode ser mais demorada e mais complexa. O impacto negativo faz-se sentir sobretudo em três domínios: custos dos transportes marítimos acrescidos; na actividade do turismo em queda e nas remessas dos trabalhadores emigrantes que sentirão maiores dificuldades nas suas deslocações e fixação.

Crescimento nas despesas militares e de segurança

Logo após os ataques, os Estados Unidos e, em muito menor extensão, outros países da OCDE, aumentaram as despesas públicas para apoiar a reconstrução, reforçar a segurança e combater o terrorismo. Esse aumento das despesas públicas no quarto trimestre de 2001 ajudou a suportar a procura agregada e atenuar a quebra do produto interno. É neste contexto que se entende a proposta e o pedido ao Congresso dos Estados Unidos de uma expansão adicional das despesas relacionadas com a defesa nacional dos Estados Unidos de cerca de 48 mil milhões de dólares (um crescimento de 14% em relação ao ano anterior). No mesmo sentido, foi proposto ao Congresso um adicional de 38 mil milhões

de dólares para reforçar a segurança interna (o que compara com os 20 mil milhões gastos em 2001).

Sendo certo que os outros países da OCDE não aumentaram as despesas públicas relacionadas com a segurança na mesma extensão dos Estados Unidos, não é menos verdade que, de uma forma geral, quase todos disponibilizaram recursos adicionais para financiar acções de luta contra o terrorismo. Parece evidente que tanto as despesas militares como as relacionadas com a segurança tenderão a crescer, ainda que mais nos Estados Unidos do que noutros países da OCDE, contrariando assim a tendência que se verificara após o final da guerra fria. Em conclusão, os impactos económicos de curto prazo, ainda que muito significativos para alguns sectores, estão longe das previsões mais pessimistas.

Isso deve-se, em grande parte, a uma boa gestão económica da crise. De facto, o Congresso, a Reserva Federal e a Administração dos Estados Unidos actuaram rapidamente de modo a restaurar a confiança, injectando liquidez e providenciando recursos para acudir aos efeitos dos ataques. Por sua vez, o preço do crédito baixou e temporariamente foram providenciados elevados montantes de liquidez que ajudaram a salvaguardar a integridade do sistema financeiro e salvar muitas firmas da bancarrota. A cooperação internacional ao nível das autoridades monetárias funcionou também de forma muito satisfatória. Se é verdade que, a curto prazo, os custos de relacionados com a reconstrução e os ataques terroristas do 11 de Setembro tiveram um impacto mais limitado do que o suposto inicialmente, não é menos verdade que outras consequências relacionadas com outros canais devem ser tomadas em consideração. O aumento das despesas públicas e privadas relacionadas com a segurança, equivale a um pequeno, mas permanente efeito negativo nos factores de produção e no nível de produtividade. A contracção da cobertura de seguro contra o risco de terrorismo deverá ter um efeito marginal no investimento.

Por sua vez, o sistema de comércio internacional está perigosamente mais exposto, com potenciais repercussões na gestão da cadeia de produção à escala global, sobretudo se novos acontecimentos terroristas de grande envergadura vierem a ter lugar. É, portanto, necessário ter em consideração que as medidas de médio prazo para reduzir os riscos do terrorismo e prevenir novos ataques devem ser simultaneamente eficientes e compatíveis com as necessidades de crescimento. Os acontecimentos do 11 de Setembro vieram também chamar a atenção para alguns aspectos do disfuncionamento da economia

mundial, colocando na agenda política a problemática da regulação da globalização. Ao mesmo tempo terão contribuído para que o Governo americano assumisse as virtudes da cooperação internacional e do multilateralismo.