

WORKING PAPERS

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Luís Pedro Cunha

LIBERALIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: UMA QUESTÃO ACTUAL E UM DESENVOLVIMENTO RECENTE

17

SÉRIE BCE



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

(página deixada em branco propositadamente)



I
j

(página deixada em branco propositadamente)

WORKING PAPERS
BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

Luís Pedro Cunha

**LIBERALIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS:
UMA QUESTÃO ACTUAL E UM DESENVOLVIMENTO RECENTE**

INSTITUTO JURÍDICO

EDIÇÃO

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
Instituto Jurídico

DIREÇÃO

Luís Pedro Cunha
lpc@fd.uc.pt

REVISÃO EDITORIAL

Isaías Hipólito
ihipolito@fd.uc.pt

CONCEÇÃO GRÁFICA | INFOGRAFIA

Ana Paula Silva | apsilva@fd.uc.pt
Jorge Ribeiro | jorgeribeiro@fd.uc.pt

CONTACTOS

Pátio da Universidade | 3004-528 Coimbra
bce@fd.uc.pt

ISBN

978-989-8787-77-4

© DEZEMBRO 2016

INSTITUTO JURÍDICO | FACULDADE DE DIREITO | UNIVERSIDADE DE COIMBRA

LIBERALIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO DE SERVIÇOS: UMA QUESTÃO ACTUAL E UM DESENVOLVIMENTO RECENTE

Luís Pedro Cunha

RESUMO: Neste texto debatemos duas questões relevantes, nos termos actuais da liberalização internacional do comércio de serviços. Em primeiro lugar, sublinha-se a importância que as medidas regulatórias têm para o comércio internacional dos serviços e as dificuldades que daí decorrem para as negociações multilaterais em curso. Afere-se depois a medida exacta em que os arts. 6.º e 7.º do GATS introduzem alguma disciplina multilateral sobre estes domínios. Em segundo lugar, presta-se informação sobre o Trade in Services Agreement (TISA), um projecto de acordo plurilateral sobre o comércio de serviços em que participam 22 membros da OMC (inclusive a União Europeia, que aqui conta como entidade singular), e perspectivam-se dois impedimentos de relevo para uma futura multilateralização do acordo.

PALAVRAS-CHAVE: comércio internacional; serviços; GATS; barreiras regulatórias; TISA

TRADE IN SERVICES INTERNATIONAL LIBERALIZATION: A CURRENT ISSUE, AND ONE RECENT DEVELOPMENT

ABSTRACT: The article tackles two issues relevant as the state of trade in services international liberalization currently stands. First, the importance of regulatory measures for international liberalization of trade in services is highlighted, along with the difficulties that follow for the multilateral negotiations underway. To what extent GATS arts. 6º and 7º have enforced any multilateral discipline in those domains, is assessed in that connection. Second, the article provides information on the Trade in Services Agreement (TISA), a plurilateral agreement project for trade in services, in which 22 WTO members (including the EU, as a single entity) take part, and two relevant impediments for future multilateralization of the agreement are anticipated.

KEYWORDS: international trade; services; GATS; regulatory barriers; TISA

1. A questão actual: regulação e comércio de serviços

1.1. *Introdução*

A economia dos serviços sofreu uma enorme transformação nas últimas três décadas, apresentando-se hoje num modelo em que os serviços são em regra da incumbência da iniciativa privada e já não de produção por iniciativa governamental. Simultaneamente, em determinados casos, passa-se de uma produção de serviços em monopólio ou oligopólio para uma outra, assente em condições competitivas (estamos a pensar, por exemplo, nas telecomunicações, nos transportes, na educação ou na saúde), às quais se associam as vantagens habituais de um acréscimo de concorrência (*u.g.* melhor qualidade, preços mais baixos, escolhas mais amplas).

Esta liberalização dos mercados de serviços vai também projectar-se na economia internacional, tanto no plano normativo (a celebração do Acordo geral sobre o comércio de serviços e acordos sectoriais multilaterais supervenientes), como no dos números do comércio internacional. O comércio de serviços é objecto crescente das trocas internacionais e representa actualmente cerca de 20% do total dessas mesmas trocas¹.

Em conformidade, o papel dos governos altera-se substancialmente, não apenas porque estes abandonam as suas vestes de fornecedores de serviços como também porque assumem as de supervisores ou reguladores (idealmente em mercados concorrenciais), eventualmente com o recurso a entidades independentes.

A fundamentação económica para a regulação² dos serviços assenta fundamentalmente no combate a falhas de mercado – com intenções de aumentar o bem-estar –, sendo estas atribuíveis

¹ Cfr. por exemplo LIM / MEESTER (2014a: 1).

² Integramos neste conceito a legislação (não apenas regulamentações) que se relacione por exemplo com considerações de eficiência e de qualidade, ou de transparência, ou ainda com a criação de organismos ou entidades regulatórios.

a três causas gerais: oligopólios ou monopólios naturais (ou, em planos convergentes, distorções nos mercados e práticas anti-concorrenciais), informação assimétrica e externalidades negativas. Deveremos ainda considerar a fundamentação social para a mesma regulação, que se baseia primordialmente em considerações de equidade (no que respeita, por exemplo, à garantia de um serviço universal para a prestação de um dado serviço, ou à fixação de preços distintos para o mesmo serviço, em função dos rendimentos dos consumidores).

Convém-nos desde já reter as duas primeiras causas associadas a falhas de mercado, porque a elas se associam claramente ‘disciplinas’ comerciais multilaterais (nos outros casos - externalidades negativas e considerações de equidade - o impacto das disciplinas multilaterais é menor, procurando-se apenas que as medidas adoptadas não restrinjam injustificadamente o comércio internacional). O primeiro caso a mencionar decorre da circunstância de a prestação de certos serviços exigir redes de distribuição (transportes, telecomunicações, água ou energia). Podem então criar-se monopólios ou oligopólios ‘naturais’, pela óbvia dificuldade em multiplicar essas redes e a resistência em multi-utilizar as mesmas, impedindo-se desta forma o acesso ao mercado tanto a eventuais novos ofertantes internos como a ofertantes externos. Nestas circunstâncias, é necessário desenvolver direito nacional ‘pró-concorrencial’, em especial para defender os interesses dos consumidores, e ainda generalizar disciplinas multilaterais conformes.

A este propósito e porque estamos em matéria específica, distintas de outras que nos darão o enquadramento da regulação, veja-se desde já que as questões da concorrência são também, em certa medida, objecto do GATS. Confrontem-se os arts. 8.º e 9.º desse Acordo. No primeiro normativo, determina-se, no seu n.º 1, que cada membro da OMC velará por que qualquer prestador de serviços que opere em regime de monopólio não actue de um modo incompatível com as obrigações do membro em causa assumidas ao abrigo do disposto no art. 2.º do GATS (cláusula da nação-mais-favorecida) e com os seus compromissos específicos. O n.º 2 lida com abusos de posições monopolistas. No âmbito dos n.ºs 1 e 2 do art. 8.º do GATS, prevê-se uma actuação do Conselho do Comércio de Serviços da OMC, porém limitada ao pedido de

informações. O art. 9.º verte sobre práticas comerciais anti-concorrenciais que ultrapassem o âmbito dos direitos nacionais da concorrência e que se revelem importantes para os serviços de comunicações e de transportes marítimo e aéreo. Ao abrigo deste dispositivo, apenas se prevêem trocas de informação e consultas.

Adicionalmente, face ao que se estabelece no n.º 1 do art. 8.º, temos um acordo sectorial relevante, o das telecomunicações. Na área das telecomunicações tomaram-se medidas para evitar que regulamentações (atinentes, por exemplo, aos requisitos para licenciamentos), mesmo não discriminativas, inibam o comércio internacional, procurando-se ainda combater medidas que inibam ou não estimulem a concorrência³.

Deve afirmar-se, em conclusão, que, sendo certo que as questões da concorrência são em certa medida objecto dos arts. 8.º e 9.º, estes normativos são limitados, em termos de alcance e de profundidade. Todavia, as disciplinas sobre a concorrência serão parte fundamental daquelas que se revelam necessárias para cumprir os desideratos do GATS. Mesmo que por iniciativa governamental tenham sido afirmados compromissos de acesso ao mercado e de tratamento nacional e que o ‘ambiente regulatório’ seja correcto, comportamentos privados podem revelar-se anti-concorrenciais e frustrar os intentos deste acordo. Daí que se defenda que para esses comportamentos deveria ter-se previsto normativo equivalente ao art. 6.º do GATS, n.º 4 (v. *infra*)⁴.

O problema da assimetria da informação (falta de informação por parte dos consumidores de certos serviços, *v.g.* financeiros) lida-se impondo aos ofertantes regulamentações que, dependendo dos casos, garantam um mínimo de qualidade, solidez financeira ou competências/qualificações. Multilateralmente, exercitar-se-á apenas o princípio da não discriminação⁵.

³ Sobre este acordo ver HOEKMAN / MATTOO (2007: 129 s.).

⁴ Cfr. LIM / MEESTEER (2014b: 336).

⁵ Cfr. GAMBERALE / MATTOO (2002: 290-294).

1.2. *GATS, liberalização e regulação*

Como vimos, o GATS pode ser considerado como a resposta da comunidade internacional à transformação do sector dos serviços, ou como a projecção dessa transformação para um âmbito internacional, na feição multilateral.

O Acordo é aplicável a todas as medidas tomadas pelos membros da OMC que afectem o comércio de serviços, em todos os sectores (com uma exclusão para alguns direitos do sector da aviação; em outro plano, também se excluem os serviços prestados no exercício de funções governamentais). O conceito de ‘comércio de serviços’ é definido de forma muito abrangente, recorrendo-se para o efeito à identificação de quatro tipos de prestação de serviços (art. 1.º, n.º 2, do GATS)⁶. Esta opção reflecte a diferença qualitativa do comércio de serviços, face ao que se passa com o comércio de mercadorias: os serviços são bens imateriais e, nessa medida, traduzem tipos específicos de relacionamento entre ofertantes e compradores. Na estrutura do GATS, a imaterialidade dos serviços tem ainda outras consequências. Desta forma, distinguem-se no Acordo três tipos de medidas com impacto sobre os serviços:

- a) Restrições quantitativas na entrada ou no estabelecimento, discriminativas ou não;
- b) Medidas discriminativas que modifiquem as condições concorrenciais em favor dos ofertantes e dos serviços nacionais;
- c) Regulações (*v.g.* regulamentações) *internas* que não sejam, pela sua natureza, discriminativas ou quantitativas.

As duas primeiras categorias de medidas enquadram-se, respectivamente, no acesso ao mercado e no tratamento nacional. Estão sujeitas às disciplinas dos arts. 16.º e 17.º⁷ (e, supostamente, a negociações que as vão progressivamente eliminando. Não se têm, em regra, verificado). A terceira categoria de medidas não

⁶ Cfr., por exemplo, CUNHA (2016: 447-448).

⁷ Cfr. a este propósito, por exemplo, CUNHA (2016: 452-455).

tem que necessariamente traduzir a aplicação de medidas restritivas do comércio⁸.

A este propósito, distinga-se, no universo das bases conceptuais do GATS, a liberalização (da forma como esta é tradicionalmente encarada, nos termos do GATT) da regulação (valha esta última como desregulação ou como re-regulação⁹). À libera-

⁸ Cfr. LIM / MEESTER (2014a: 2).

⁹ Frequentemente, as regras da OMC, ou as suas ‘disciplinas’, são encaradas como instrumentos de desregulação. Por estes motivos, alguns membros da organização hesitam em assumir compromissos ou disciplinas multilaterais, encarando-as como uma limitação ao seu direito de atingir determinados objectivos (*v.g.* a oferta de um serviço universal a um custo razoável ou a garantia de um dado patamar de qualidade na prestação de um serviço). Em sentido oposto, LIM / MEESTER (2014a: 4; 2014b: 333-334) recordam que a liberalização dos serviços (*lato sensu*) exige não apenas a eliminação dos constrangimentos de acesso ao mercado [e de garantia nacional] mas também a instituição de novas regulações, para assegurar *v.g.* a eficiência e a qualidade, ou ainda a transparência. Neste âmbito, defendem que o GATS pode proporcionar bases para exercícios de re-regulação, admitindo como boas para estes efeitos as regras da não discriminação, transparência, imparcialidade e segurança. Adicionalmente, reformas internas promovidas ou supervisionadas por instituições regulatórias podem, com a intenção de acompanhar a concorrência internacional, ganhar eficácia acrescida se forem acompanhadas por liberalização comercial internacional. Recordamos de novo o caso das telecomunicações. Novas legislações, pensadas para promover os interesses dos consumidores, estabeleceram regras no que respeita a interconexões, procedimentos de licenciamento transparentes, reguladores independentes, obrigações de serviço universal independentes e assim por diante. Ou seja, podem verificar-se fortes sinergias entre o comércio de (certos) serviços e os instrumentos da regulação. Para os autores, o caso das telecomunicações é um exemplo de como a efectivação de um conjunto de princípios de regulação pró-concorrenciais combina bem com a assunção de compromissos de acesso ao mercado. Ora, neste âmbito, temos aqui liberalização e re-regulação (nesta matéria, vejam-se os estudos de GAO (2014) e KONO / IWAI / SAKAI (2014), respectivamente sobre telecomunicações na China e serviços financeiros no Japão. Ainda para um estudo aprofundado do relacionamento entre o GATS e os serviços financeiros (sector bancário), ver MEESTER, 2014: 88 s.).

Adoptando exactamente a mesma perspectiva (a regulação internacional não tem que significar desregulação, pode valer como re-regulação), MAMDOUH (2014: 329-331) faz propostas nesta matéria, cuja generalidade não lhes retira pertinência. Dessas, sublinhamos: *a)* deve afirmar-se objectividade e transparência nas regras aplicáveis em domínios da regulação, transversal ou sectorialmente; ainda razoabilidade, relevância e proporcionalidade (face aos objectivos pretendidos), imparcialidade e supervisão; *b)* devem as funções das instituições regulado-

lização corresponde o acesso ao mercado e a garantia do tratamento nacional. No que demais interessa (regulação - alínea c)), os governos e as autoridades têm, à partida, liberdade para definir (o remanescente de) o enquadramento regulatório, cumprindo em particular as exigências da não discriminação. Este enquadramento regulatório pode, não obstante – mesmo em condições de não discriminação –, revelar-se obstáculo à liberalização. Para tal basta que regulação não discriminativa imponha *de facto* custos adicionais a prestadores externos, face a prestadores internos. Os primeiros têm que lidar com um ‘ambiente’ regulatório desconhecido e eventualmente que adaptar o seu produto ou serviço às exigências do mercado para onde pretendem dirigir a sua oferta. Nestas circunstâncias, podemos não ver garantidos os benefícios da concorrência internacional habitualmente associados à liberalização comercial¹⁰.

Por conseguinte, as garantias de acesso ao mercado e de tratamento nacional não são suficientes para lidar com êxito com obstáculos ao comércio de natureza reguladora. E, no entanto, o comércio internacional de serviços depende fundamentalmente de medidas regulatórias¹¹. Por outras palavras, estas são as principais

ras (as respectivas ‘missões’) manter-se actualizadas e eventualmente ser objecto de revisão, nomeadamente quando se passa de economias controladas pelo Estado para economias de mercado; c) deve garantir-se a independência destas instituições, tanto no que se refere a influência política como no que toca aos interesses do mercado. Deve, por conseguinte, evitar-se a ‘captura’ destas instituições; d) concomitantemente, devem afirmar-se, perante as mesmas instituições, exigências de responsabilização pelas decisões tomadas, em termos que não comprometam a independência *supra* referida.

¹⁰ Daí a conclusão de LIM / MEESTER (2014b: 334-336): disciplinas sobre a regulação interna são o *missing link* do GATS. Veja-se no entanto o que adiante afirmaremos sobre o n.º 4 do art. 6.º do Acordo.

¹¹ Por outro lado, a circunstância de a ‘cobertura’ do GATS se relacionar com a identificação de quatro modos de prestação de serviços, indo muito para além do que verificaria se esta se baseasse em fluxos de comércio baseados em produtos, faz com que um amplo leque de medidas possa eventualmente integrar-se no âmbito material do acordo (em matéria de não discriminação e em outros termos, que apreciaremos *infra*); esta é a posição de LIM / MEESTER (2014: 1). Registe-se, todavia, que a abordagem positiva/negativa que caracteriza o GATS - uma abordagem sectorial e parcelar às negociações (sectorial no que respeita à definição do objecto dos acordos e parcelar no que toca aos compromissos assumidos nas matérias correspondentes) - retira alguma pertinência

barreiras ao comércio internacional dos serviços¹². Tal, já o sabemos, depende da circunstância dos serviços serem bens imateriais¹³. Entretanto, os desenvolvimentos tecnológicos, em particular, aumentaram extraordinariamente as possibilidades de se fazer uma oferta transfronteiriça de serviços. Já assinalámos que o comércio internacional de serviços representa um fenómeno muito ‘tangível’, com um peso de cerca de 1/5 do total do comércio internacional.

Enquanto que as disciplinas do GATT estão limitadas ao comércio de produtos (mercadorias), o GATS incide sobre medidas que tanto podem afectar o produto (isto é, o serviço) como o ofertante deste produto (isto é, o prestador). Em muitos casos, considerando a cobertura do acordo, as regulações incidirão predominantemente sobre o produtor, não sobre o produto (compreende-se; em muitos casos, também, a qualidade do serviço só se afere com o consumo do mesmo. E os consumidores não podem ‘devolver’ um serviço, ao invés do que ocorre com as mercadorias...).

Recordem-se ainda os seguintes pontos, essenciais para se perceber cabalmente o melindre destas matérias:

- a) Exactamente porque as negociações do GATS e pós-GATS sobre serviços incidem particularmente em regulações internas, nunca antes reconhecidas como domínios da política comercial, torna-se muito difícil e muito sensível a relação entre liberalização comercial e (autonomia da) regulação;
- b) Provavelmente por este motivo, ou também por ele, falta no GATS uma agenda negocial sobre questões de regulação. Depois, falta no GATS um entendimen-

a esta posição (cfr. CUNHA, 2016: 452-455; também neste sentido, HOEKMAN / MATTOO, 2007: 126).

¹² Existe evidência empírica crescente de que os constrangimentos regulatórios têm um efeito significativo no comércio de serviços, podendo mesmo anular os ganhos da liberalização comercial externa. Cfr. LIM / MEESTER (2014a: 2).

¹³ O que em regra (ou tradicionalmente) determina que haja proximidade física entre o ofertante e o consumidor dos serviços. Por este motivo, os economistas tradicionalmente consideravam os serviços como bens não transaccionáveis (insusceptíveis de troca internacional). Assim se explica a pouca importância que lhes era dada na teoria do comércio internacional.

to completo da importância destas matérias no âmbito do comércio internacional de serviços. Recorde-se que o GATS não sujeita o domínio específico das regulações internas a negociações progressivas. Adicionalmente, o Preâmbulo do Acordo expressamente reconhece o direito dos membros para regulamentarem e introduzirem novas regulamentações a fim de dar cumprimento aos objectivos de política nacional (de novo ressaltamos o que adiante diremos sobre o n.º 4 do art. 6.º do GATS);

- c) Ademais, também é conhecida a possibilidade de a regulação (nacional) ser capturada por *lobbies*, inconveniente este que se potencia pela circunstância de a abordagem ao comércio de serviços, para efeitos de liberalização, se ter vindo a basear numa abordagem sectorial e específica¹⁴.
- d) Por último, é difícil estabelecer um método negocial para abordar estas matérias, apropriado em particular para tornar mais seguro obter ou antecipar com segurança reciprocidade – a ‘mola’ das negociações comerciais internacionais.

Num discurso que toca vários dos pontos agora referidos, WEISS (2008: 370 s.) começa por admitir que o GATS pode restringir a autonomia na capacidade de desenvolver regulação interna. Ao fazê-lo, limita a capacidade dos governos de regularem a oferta de serviços, em particular no que respeita a qualificações, licenciamentos e requisitos de standardização. Por este motivo – interroga-se o autor – é o GATS ameaça à soberania e à democracia nos membros da OMC? O potencial de ameaça será sempre bem superior no GATS, face ao que se passa no GATT (neste, nos termos exactos em que agora colocamos o problema – comércio e internacional e regulação –, essa ameaça será menor¹⁵). A razão para

¹⁴ Cfr. GAMBERALE / MATTOO (2002: 290).

¹⁵ Mas não necessariamente a desconsiderar, contrariamente à convicção deste autor. Veja-se o que sobre comércio internacional e integração ‘profunda’ escrevemos em CUNHA (2008: 509 ss.). Veja-se ainda, em domínios particulares - normas sanitárias e fitossanitárias e obstáculos técnicos ao comércio –, o debate que sobre estas matérias ou matérias conexas se pode proporcionar (IDEM, 2011). Aspectos comuns ou pelo menos convergentes entre normativos do GATS e disposições do acordo sobre obstáculos técnicos ao comércio,

tal – recorda-nos WEISS – está nas peculiaridades e na complexidade dos serviços. Aos serviços geralmente não se aplicam medidas fronteiriças, mas antes regulações que definem as condições prévias e outras para a oferta dos mesmos, nomeadamente qualificações, licenciamentos, autorizações e *standards* (para mais – o que só acresce a sensibilidade da matéria –, três dos quatro modos de prestação relacionam-se com ou implicam movimentos de pessoas singulares, sendo que apenas um se basta com uma simples prestação transfronteiriça de serviços). Assim, protecção sobre serviços não se efectua através das usuais medidas pautais e não pautais (em regra de aplicação fronteiriça), efectua-se através de intervenções de regulação interna que não se justifiquem, por exemplo, pela protecção dos consumidores ou do ambiente. A dificuldade está, pois, em estabelecer a fronteira entre casos legítimos de intervenção regulatória e situações de protecção. Em conclusão, as especificidades dos serviços tornam muito mais complexa a relação entre regulação interna e requisitos internacionais. Um acordo como o GATS, com os seus intuitos liberalizadores, teria obrigatoriamente que lidar com estas matérias, tendo que encontrar – ou tentar encontrar – denominadores e *standards* comuns no âmbito da prestação de serviços. Nestas circunstâncias, a autonomia de regulação tende a diminuir, o que levanta preocupações de salvaguarda da soberania estadual e da democracia.

Pode contra-argumentar-se recordando que a OMC é uma criação de Estados e não uma imposição que sobre eles se exerça; regulações internacionais que dêem corpo a projectos de acordos internacionais são de vinculação facultativa...; é verdade, mas, como recorda WEISS, podemos por exemplo recluir que as negociações internacionais que se desenvolvam sobre estas matérias contêm com uma participação pouco informada e menos esclarecida de alguns países em vias de desenvolvimento (e, arriscamos nós, mesmo de alguns países desenvolvidos. Por outro lado, a falta de capacidade negocial e de *expertise* técnica que aflige parte desses países não se projecta (negativamente) apenas na negociação de acordos sobre serviços; outros casos haverá que provam à exaustão problemas desta ordem, *v.g.* investimento e propriedade intelectual).

em matérias como regulamentação interna e reconhecimento (arts. 6.º e 7.º do GATS, *v. infra*), são, aliás, tratados em LEE (2012: 209-211).

Termina WEISS sublinhando algo que já apontámos: o GATS reconhece o direito de cada Estado de determinar os objectivos regulatórios que pretende e os interesses que quer acautelar e até, para esse efeito, de introduzir novas regulações em matéria de oferta de serviços. Não é apenas o Preâmbulo do Acordo que estabelece este direito, o mesmo foi sublinhado na Declaração ministerial de Doha e reafirmado no *Guidelines and Procedures for the Negotiation on Trade on Services*. Com base nestes elementos – e em outros, que já apontámos – revela-se o GATS um acordo bem menos capaz do que por vezes se adianta para ‘minar’ o direito de cada Estado ou comunidade fixar objectivos para a sua regulação, *v.g.* sociais e ambientais. O relativo insucesso do GATS – enquanto ‘produto’ das negociações do *Uruguay Round* - e a também relativa modéstia dos acordos sectoriais subsequentes sobre serviços provam-no sobejamente^{16 17}.

Neste ponto, gostaríamos de distinguir dificuldades que se fazem sentir na liberalização do comércio de serviços no seio da OMC e que se relacionam com a natureza específica deste objecto negocial, de outras, que se prendem com constrangimentos mais

¹⁶ Não obstante, o GATS dá-nos o enquadramento legal para negociações multilaterais e para a assunção de compromissos vinculativos neste sector (Parte IV do Acordo). Todavia, com duas ordens de excepções (países que têm aderido à OMC e alguns acordos subsequentes), o GATS não tem sido utilizado como instrumento para a liberalização do comércio internacional de serviços.

¹⁷ Noutro plano – o da crescente afirmação de um *regionalismo regulatório* – outras poderiam ser as conclusões. Tem aumentado o número de acordos de integração regional com disposições sobre o comércio de serviços. Em alguns desses acordos encontram-se avanços no domínio dos serviços, tanto no que respeita a compromissos WTO + (WTO *plus*) como no que respeita a compromissos WTO-X (os primeiros significam avanços qualitativos ou/e aprofundamentos verificados em compromissos WTO, no que respeita a regras ou a compromissos de acesso aos mercados; os segundos representam compromissos inovadores, sem expressão em acordo multilateral; cfr. SAUVÉ, 2013: 6).

Estes acordos, por um lado, desviam os esforços negociais do *Doha Round* para negociações regionais ou bilaterais. Concomitantemente, criam-se desigualdades em matéria de acesso aos mercados (e outras), com a proliferação das condições preferenciais, também no domínio do comércio de serviços. Sobre esta matéria pode ver-se ROY / MARCHETTI / LIM (2009), DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES (2014; apenas para os serviços financeiros), MATHIS (2015) e ORTINO (2015, especialmente p. 238-240).

gerais do processo multilateral de negociações. Para o primeiro grupo consideramos:

- a) As estruturas institucionais estaduais que respeitam a processos decisórios e à regulação dos serviços e que envolvem um leque alargado de ministérios e de agências governamentais (por vezes até organizações não governamentais). Esta circunstância torna difícil a definição de posições nacionais que possam ser avançadas em negociações internacionais. E torna também os avanços nesta área muito dependentes de uma forte liderança política; assim aconteceu com membros da OMC que recentemente aderiram à organização;
- b) Para além das dificuldades de coordenação nacional ou interna, o actual processo negocial exige ainda a participação activa de peritos sectoriais e reguladores, especialmente quando os esforços negociais se focam em novas áreas de liberalização;
- c) Nestas negociações, certos aspectos políticos e de regulação podem revelar-se de especial sensibilidade para os governos envolvidos. Um bom exemplo, mas não o único, é aquele que se refere ao modo 4 de prestação de serviços (aquele que se define como a oferta de um serviço por um prestador de um membro da OMC através da presença de pessoas singulares ou físicas de um membro no território de qualquer outro membro). Da sensibilidade em causa resultará relutância em assumir compromissos vinculativos;
- d) Tradicionalmente, as negociações comerciais multilaterais focam-se na redução ou na eliminação de barreiras ao comércio internacional. Para o domínio dos serviços, tal significa remover limitações de acesso ao mercado e/ou de garantia de tratamento nacional. Todavia, neste âmbito as barreiras existentes resultam com frequência não de uma medida governamental restritiva mas antes da falta de regulação (por exemplo, da falta de regras

claras e precisas que disciplinem o licenciamento e o eximam de arbitrariedades administrativas)¹⁸.

No que respeita aos constrangimentos gerais do actual processo de negociações comerciais multilaterais, sublinhamos apenas aqueles que mais tocam o sector dos serviços. Em primeiro lugar, o que resulta do princípio do compromisso único. Este faz com que eventuais progressos na liberalização do comércio de serviços possam ter que aguardar pela obtenção de resultados em outros sectores, *n.g.* na produção agrícola e até na produção industrial (e vice-versa). Ficam os primeiros ‘reféns’ dos segundos. Para mais, como se mantém a importância de matérias tradicionalmente consideradas como sensíveis, como a agricultura ou o tratamento especial e diferenciado para os países em vias de desenvolvimento, dificuldades ou impasses nestas matérias retiram espaço para a negociação de uma maior liberalização do comércio de serviços¹⁹.

1.3. O art. 6.º do GATS, em especial o seu n.º 4, e o art. 7.º do mesmo Acordo

Já assinalámos que o GATS e a OMC reconhecem aos membros desta organização o direito de regularem e introduzi-

¹⁸ Cfr. MAMDOUH (2014: 326-327).

¹⁹ Cfr. COOKE (2007: 84-85). Para uma apreciação geral e desenvolvida sobre o fracasso do *Doha Round*, ver CUNHA (2015). Estas especificidades das negociações do comércio de serviços não significam necessariamente que os objectivos que aí se procuram atingir estejam votados ao fracasso. Significam no entanto que é necessário lidar com elas... MAMDOUH (2014: 328 s.) sugere um impulso geral para as negociações do Doha Round – só sendo geral se consegue lidar com o princípio do compromisso único. Sem este impulso geral, não há progressos na liberalização internacional do comércio de serviços. Ademais, o autor propõe a adopção sistemática de um método, já usado no âmbito do GATS, baseado em *plurilateral request-and-offer negotiations*. Este permite identificar sectores para os quais convergem interesses liberalizadores, assim como as barreiras cuja eliminação é mais pretendida. Por outro lado, tendo em consideração o vasto *gap* existente entre os compromissos afirmados nas várias listas e os níveis actuais de liberalização e considerando ainda o ritmo da liberalização nos últimos 10 anos, o valor da liberalização subjacente actual não deve ser menosprezado. Na verdade, a intenção das negociações, considerando o estipulado no GATS e na declaração ministerial de Hong Kong, é a de atingir níveis superiores de liberalização, não apenas compromissos de ambição crescente.

rem, quando entenderem, novas regulamentações, a fim de dar cumprimentos aos objectivos da política nacional. Todavia, não é descurada a possibilidade de tais medidas se revelarem, injustificadamente, restritivas do comércio internacional (a ‘captura’ da regulação, por nós também já aludida). O n.º 4 do art. 6.º do GATS reflecte bem tais cautelas.

Noutro plano, convergente, o art. 7.º do GATS traduz a percepção de que, também pela via da inexistência de disciplinas multilaterais que associem a não discriminação à afirmação de requisitos equivalentes ou comuns, podemos não assistir à intensificação da concorrência internacional associada à liberalização comercial. Dele falaremos mais tarde.

Pelos motivos acima expostos, no n.º 4 do art. 6.º do GATS estipula-se, a fim de assegurar que as medidas relativas aos requisitos e processos em matéria de qualificações, as normas técnicas e os requisitos em matéria de concessão de licenças não constituam obstáculos desnecessários ao comércio de serviços, que o Conselho do Comércio de Serviços estabeleça as disciplinas necessárias, por intermédio de organismos adequados (que poderá instituir). Estas disciplinas destinar-se-ão a assegurar que, *inter alia*, esses requisitos sejam baseados em critérios objectivos e transparentes (tais como a competência e a capacidade para prestar o serviço), não sejam mais complexos do que o necessário para garantir a qualidade do serviço e não constituam por si só uma restrição à prestação do serviço (no caso de processos de concessão de licenças)²⁰.

Em síntese, a disposição expressa o entendimento de que a regulação da oferta de serviços é usualmente aceitável, na medida em que procure salvaguardar preocupações legítimas de política nacional (protecção dos consumidores, qualidade dos serviços, ‘funcionalidade’ dos mercados). À partida, gozam então os Estados de autonomia na definição dos interesses que pretendem

²⁰ Sobre questões de interpretação que a norma suscita – a par e passo dos conceitos indeterminados de que faz uso – ver WEISS (2008: 373 s.). O autor recorda a possibilidade de o mecanismo de consultas e resolução de litígios da OMC acolher as interpretações mais conformes com os interesses da ‘comunidade dos negócios’ e mais atreitas à desregulação. Seja como for, entenderemos que é difícil identificar os efeitos restritivos do comércio, gerados voluntaria ou involuntariamente, assim como os critérios a utilizar na avaliação daqueles que serão os encargos mais do que necessários para garantir a qualidade do serviço.

prosseguir. Na verdade, há depois que encontrar uma ponderação entre esses interesses, que explicam regulação e eventuais obstáculos à prestação internacional dos serviços, e o intento da progressiva liberalização do comércio de serviços (neste âmbito, o n.º 4 do art. 6.º do GATS confere grande relevo ao Conselho do Comércio de Serviços). Por exemplo, um equilíbrio terá de ser encontrado entre a garantia da qualidade de um serviço e a manutenção da possibilidade da prestação desse serviço ser efectuada por profissionais qualificados estrangeiros²¹ – algo que envolve o modo de prestação de serviços que eventualmente maior sensibilidade suscita.

Com intuítos convergentes, refram-se os n.ºs 1 a 3 do mesmo art. 6.º do GATS. Também estes dispositivos enfraquecem a autonomia nacional, agora no que concerne à ‘administração’ ou gestão das regulamentações e à ‘revisão’ de medidas que afectem o comércio de serviços. No primeiro caso, o n.º 1 estabelece que “nos sectores em que sejam assumidos compromissos específicos, cada membro velará por que todas as medidas de aplicação geral que afectem o comércio de serviços sejam administradas de um modo razoável, objectivo e imparcial”. Esta regra procura assim evitar que compromissos liberalizadores sejam enfraquecidos através da aplicação de determinadas medidas nacionais. Especificamente, estipula-se depois no n.º 3 que “sempre que seja necessária uma autorização para a prestação de um serviço em relação ao qual tenha sido assumido um compromisso específico, as autoridades (...) informarão o requerente, num prazo razoável (...), da decisão tomada sobre o pedido. A pedido do requerente, as autoridades competentes (...) prestarão, sem atrasos injustificados, informações relativas à situação do pedido”. Já o n.º 2 determina a existência de processos de ‘revisão’ (recurso) de decisões: “cada membro manterá ou instituirá tribunais ou processos judiciais, arbitrais ou administrativos que permitam, a pedido de um prestador de serviços afectado, a imediata revisão ou, eventualmente, a adopção de medidas correctivas [de] decisões administrativas que afectem o comércio de serviços”. Esses processos devem, em par-

²¹ Cfr. WEISS (2008: 377-378). A este propósito, LIM / MEESTER (2014a: 1–2) sublinham que os chamados *standards* de qualidade incidem predominantemente sobre a qualidade e a competência do ofertante, não propriamente sobre o serviço.

ricular quando não se desenvolvam independentemente do organismo responsável pela decisão administrativa em causa, garantir uma revisão objectiva e imparcial.

Outra possibilidade de lidar com regulações e comércio internacional de serviços radica na celebração de acordos de reconhecimento mútuo (em domínios como educação ou formação profissional, experiência obtida, licenciamentos ou certificações). O GATS admite esses acordos, para a generalidade dos serviços, e tenta salvaguardar os interesses de partes terceiras, no seu art. 7.º. No n.º 1 do art. 7.º admitem-se os processos de reconhecimento mútuo, desenvolvidos unilateral ou convencionalmente. No n.º 2 estipula-se que um membro parte num acordo de reconhecimento mútuo facultará a outros membros da OMC interessados a possibilidade de negociar a sua adesão ao mesmo acordo ou de negociar com essa parte acordo comparável (a *comparabilidade* medir-se-á em termos de acesso ao mercado; cfr. CORNFORD [2004: 5]). Se o processo de reconhecimento tiver sido desenvolvido autonomamente, o membro responsável por esse reconhecimento facultará a qualquer outro membro a possibilidade de demonstrar que também o merece. Por último, ressalva-se o habitual neste tipo de normativos: que nenhum membro “concederá o reconhecimento de um modo que constitua um meio de discriminação entre países (...) ou uma restrição dissimulada ao comércio internacional”. Procura-se assim limitar o risco de se utilizarem estes processos de reconhecimento mútuo como forma de discriminação entre economias terceiras, já não pela via da tributação alfandegária – mas sempre poderemos admitir estar perante casos de aplicação condicional da cláusula da nação-mais-favorecida...-, ou como sucedâneo das barreiras mais tradicionais às trocas internacionais. O ideal, como se reconhece (n.º 5), é que o reconhecimento se baseie em critérios negociados multilateralmente.

A este propósito, mantemos posição já adiantada em CUNHA (2008: 543-545). O facto de os processos de coordenação ou harmonização de políticas (ou de regulações ou regulamentações) não assumirem natureza pautal preferencial não obsta a que, nestes casos, seja possível estabelecerem-se tratamentos com consequências que recordam aquelas que se associam ao tratamento pautal preferencial. Em particular, as normas ou *standards* de

regulação comuns ou considerados equivalentes podem constituir uma forma de preferência se divergirem daquelas que se aplicam em economias terceiras ao acordo e se, por conseguinte, implicarem, para o seu cumprimento, custos adicionais para os exportadores dessas economias. Em termos mais gerais, os processos de coordenação ou harmonização de legislações podem até apreciar-se como uma derrogação da cláusula da nação-mais-favorecida (aplicada incondicionalmente). No âmbito do reconhecimento mútuo, os países que cumpram os critérios de equivalência estipulados contarão com condições de acesso a mercados externos distintas daquelas com que contarão outros países (os produtos deste últimos poderão, por exemplo, ter que ser sujeitos a testes de conformidade adicionais)²². Depois, mesmo que, por hipótese, as disposições de reconhecimento mútuo negociadas entre alguns países se venham a estender a países terceiros, estes não terão participado na elaboração dessas disposições, as quais, por conseguinte, podem não servir os seus interesses da forma como servem os interesses das partes originais no acordo. Nestas circunstâncias, das disposições de reconhecimento mútuo podem resultar tratamentos “preferenciais” para estes países e isto mesmo que estas disposições se possam aplicar a países terceiros (algo que, aliás, não tem necessariamente que se verificar).

2. O desenvolvimento recente: o *Trade in Services Agreement* (TISA)

2.1. Introdução

Comprovado o impasse negocial verificado no *Doha Round*, em 2011, na Oitava Conferência Ministerial, Estados membros da OMC comprometeram-se a desenvolver negociações em domínios abrangidos pelas negociações multilaterais de forma a alcançar

²² Cfr. WOOLCOCK (2003: 28). Em sentido convergente, TREBILCOCK / HOWSE (1999: 520-521), ao afirmarem que os acordos de reconhecimento mútuo sobre *standards* de serviços e de produtos, como aqueles celebrados entre os Estados Unidos e a União Europeia, geram importantes questões de efeitos de desvio de comércio, por serem negociados regional ou plurilateralmente. Na sequência, os autores defendem que a OMC fiscalize apertadamente a compatibilidade destes acordos com as obrigações da nação-mais-favorecida.

acordos (baseados no consenso), provisórios ou definitivos, antes da plena assunção do ‘compromisso único’, ou seja, antes de se lograr com sucesso um pacote global de novos acordos multilaterais.

Neste contexto, efectuaram-se negociações sobre a facilitação do comércio e sobre outras matérias. Também neste âmbito, de início por iniciativa dos EUA e da Austrália, avançou-se a ideia de se negociar um novo acordo sobre serviços, envolvendo um número limitado de membros da OMC, aqueles que desejassem essa negociação²³. Estes vieram a constituir-se como grupo *ad hoc*, aparentemente sem intenções de exclusividade ou atributos de estabilidade.

Inicialmente designado *International Services Agreement*, mais tarde *Trade in Services Agreement*, este projecto de acordo conta actualmente com a participação de 22 Estados membros (ou territórios dependentes) da OMC²⁴, tanto desenvolvidos como em vias de desenvolvimento, representando cerca de 70% do comércio internacional de serviços²⁵.

O Acordo pretende ser abrangente, sem exclusão de sectores de serviços. Os actuais níveis de liberalização (não os compromissos assumidos, em homenagem ao princípio de observar *the reality on the ground*) serão o ponto de partida para as negociações. De qualquer forma, cada país decide que sectores quer abranger e em que medida quer liberalizar. O TISA incidirá também sobre disciplinas regulatórias, nomeadamente nas áreas das telecomunicações, serviços financeiros e serviços postais. Serão abordados

²³ Por seu turno, em Fevereiro de 2013, a Comissão Europeia propôs formalmente ao Conselho Europeu a abertura de negociações para um novo acordo internacional sobre o comércio de serviços.

²⁴ Austrália, Canadá, Chile, Formosa, Colômbia, Costa Rica, União Europeia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia do Sul, Liechtenstein, Maurícia, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Peru, Suíça e Estados Unidos. A União Europeia celebrou já acordos de livre comércio (com liberalização do comércio de serviços) com todos estes Estados, exceptuando a Formosa, Israel, Paquistão e Turquia. A União Europeia conta como entidade singular. Cfr. EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE (2016).

²⁵ Em 2012 significava 68,2%; cfr. SAUVÉ (2013: 8). Exclui-se o comércio intra-regional, para o caso da União Europeia.

tópicos como os da independência dos reguladores ou do acesso não discriminativo a redes de telecomunicações²⁶.

A estrutura do Acordo basear-se-á no GATS, seguindo de perto o disposto em alguns artigos fundamentais (nomeadamente em matérias conceptuais, acesso ao mercado e tratamento nacional, excepção de segurança e excepções gerais). Não obstante, procurar-se-á que a garantia do tratamento nacional tenha, em princípio, incidência horizontal (para todos os serviços e para todos os modos de prestação), aproximando-se desta forma este acordo do modelo do GATT (não obstante, admitem-se excepções).

2.2. TISA e multilateralismo nas relações comerciais internacionais

No que respeita ao TISA, o objectivo não é negociar e concluir um ‘clássico’ acordo de integração regional, antes estabelecer um acordo que, limitado a alguns membros da OMC, seja susceptível de se vir a integrar no sistema desta organização internacional.

Seja como for, a renúncia à fórmula regionalista, ao menos no que respeita a alguns dos seus elementos classicamente definitórios, poderá não dispensar este Acordo do recurso ao art. 5.º do GATS, uma norma similar ao art. 24.º do GATT²⁷. Este normativo admite acordos de integração regional para o comércio de serviços e sujeita-os a um leque de condições similar mas não idêntico ao do art. 24.º do GATT²⁸. Um elemento comum ao art. 24.º do GATT e ao art. 5.º do GATS está na previsão de que a libera-

²⁶ Outros domínios: transporte marítimo internacional, comércio electrónico, serviços informáticos, transferência internacional de dados, movimento temporário de pessoas singulares, compras públicas de serviços, subsídios com efeitos sobre as exportações, empresas públicas ou controladas pelo Estado. Cfr. SAUVÉ (2013: 3).

²⁷ Uma alternativa, apontada por NAKATOMI (2015: 4), é a de se celebrar um acordo plurilateral *no seio* da OMC, reunindo-se para tal um consenso entre os membros da organização. Mas, para que tal possibilidade dispensasse o recurso ao art. 5.º do GATS, dever-se-ia nesse acordo contemplar a aplicação incondicional da cláusula da nação-mais-favorecida. Caso contrário, há discriminação e necessidade de a fundamentar, no plano normativo.

²⁸ Sobre o art. 24.º do GATT ver CUNHA (2008: 69 s.; 359 s.).

lização comercial regional deve revelar-se substancial. Notem-se, apesar de tudo, três diferenças entre os dois normativos; *a*) a “cobertura sectorial significativa” do acordo de integração regional é, no n.º 5 do GATS, triplamente definida (número de sectores, volume de comércio afectado e modos de prestação); *b*) a referência à eliminação dos “direitos aduaneiros e de outras regulamentações comerciais restritivas” é substituída pela menção de que se deve dar a eliminação da discriminação, no sentido de garantir, entre as partes e para os sectores abrangidos pelo acordo, o tratamento nacional; *c*) não se estabelece uma distinção entre zonas de comércio livre e uniões aduaneiras. Na verdade, já o mencionámos, os impostos alfandegários e os contingentes quantitativos pouco contam no comércio de serviços, tornando, em particular, despidi- cienda a “extensão” do conceito de “união aduaneira” a este domínio (aliás, só um dos quatro modos de prestação de serviços contemplados no GATS corresponde a comércio transfronteiriço de serviços, com origem no território de um membro e tendo como destino o território de um outro membro). Recorrendo ao art. 5.º do GATS, estaremos por conseguinte próximos do regionalismo, pelo menos ao nível da fundamentação normativa do TISA à luz das regras multilaterais.

Registe-se agora que, mesmo que o TISA se venha a revelar conforme com o estipulado no art. 5.º do GATS, tal permite- nos apenas admitir a licitude desse caso de regionalismo, não se provando que estejam reunidas as condições para a afirmação de regionalismo *aberto*, com perspectivas acrescidas de compatibilização com o multilateralismo²⁹.

Para este último caso, ou seja, para efeitos de combinação entre a natureza plurilateral do Acordo (de início este não obriga a generalidade dos membros da OMC nem se incorpora como resultado das negociações do *Doha Round*) e a sua ambição multilateral (considerando o número de Estados envolvidos e aspectos substanciais), devemos apontar duas condições:

- a) O Acordo há-de ser compatível com as regras da OMC (no plano substancial), para que no futuro se possa multilateralizar;

²⁹ Para uma apreciação geral e crítica do conceito de *regionalismo aberto* e das suas eventuais materializações, ver CUNHA (2008: 386-397).

- b) As negociações estarão abertas à participação de outros membros da OMC. A entrada de novos membros da OMC nas negociações mas também a sua adesão ao Acordo numa fase posterior à da sua conclusão é um factor fundamental para atingir o objectivo *supra* mencionado (ter-se-á então que prever uma cláusula de adesão).

Por outras palavras, para mais tarde se poder admitir a multilateralização do acordo, é necessário, por um lado, que os tipos de obrigações assumidas sejam semelhantes aos do GATS, baseando-se nos mesmos conceitos fundamentais (acesso ao mercado; tratamento nacional), e, pelo outro, que o número de participantes seja suficientemente elevado para que os benefícios do Acordo possam ser aceitavelmente estendidos a todos os membros da OMC, com a aquiescência dos países vinculados ao TISA. Isto porque, para evitar problemas de *free ride*, não se admite desde logo a multilateralização das concessões efectuadas (não se prevê a aplicação incondicional da cláusula da nação-mais-favorecida); por conseguinte, a generalização das concessões não se dará enquanto o número de participantes não se revelar significativo (a ponto de garantir uma *critical mass* de membros da OMC no universo dos participantes do acordo)³⁰.

Para o primeiro ponto, sublinhe-se que, havendo aspectos comuns entre GATS e (o projecto do) TISA, nomeadamente em tópicos como tratamento nacional (nas suas linhas gerais, enquanto cláusula de não discriminação), acesso ao mercado (garantido por lista ‘positiva’), cláusula de *standstill* (o nível de liberalização acordado não deverá ser reduzido; se eventualmente o vier a ser, prevê-se uma penalização), outras diferenças avultam, das quais sublinhamos duas: *ratchet clause* (também a liberalização posterior

³⁰ Já os acordos sobre telecomunicações, tecnologias de informação e serviços financeiros – acordos sectoriais subsequentes ao GATS – são multilaterais. As suas vantagens aplicam-se a membros da OMC que neles não participam, pela via da aplicação incondicional da cláusula da nação-mais-favorecida. Pelo menos os dois últimos geram *free ride*, especialmente importante no que respeita a acesso ao mercado. De qualquer forma, estes três acordos envolveram mais do que 90% do comércio total dos sectores em causa. Para o TISA desconhece-se ainda o critério para definir a ‘massa crítica’ a considerar. Cfr. NAKATOMI (2015: 3) e SAUVÉ (2013: 8). Mas dificilmente se aceitaria que nesta ‘massa crítica’ não se integrassem países como o Brasil, a Índia ou a China, entre outros.

à entrada em vigor do acordo não deverá ser reversível); definição do universo das garantias de tratamento nacional através de uma mera ‘lista negativa’ (ao invés da típica abordagem positiva/negativa do GATS)³¹. Basta o último dos pontos mencionados – discrepância entre abordagem negociais – para se aferir da difícil compatibilização entre GATS e TISA e subsequente multilateralização deste último. Algo que, note-se, pode não levantar problemas no que respeita ao cumprimento do disposto no art. 5.º do GATS. Mas, como vimos, vai uma distância entre regionalismo e regionalismo aberto. E, com uma excepção de pormenor³², o art. 5.º lida (apenas) com o regionalismo.

No que respeita ao segundo ponto, há que sublinhar que as negociações decorrem fora da OMC (ou seja, não se fazem sob os auspícios da OMC) e sem que países terceiros ao grupo de países envolvidos nas negociações ou o secretariado da OMC possam actuar como observadores³³. Esta ausência de transparência, tem, em particular, duas consequências: a) não se admitindo observadores, dificilmente aumentará o número de países envolvidos nas negociações; b) nestas circunstâncias, dificilmente se molda o TISA aos interesses de um grupo de países mais alargado do que o grupo inicial. Auguram-se pois futuras dificuldades em incorporar um acordo na estrutura da OMC, quando este foi moldado aos interesses dos países que o negociaram, sem nenhuma abertura a interesses ou a representações de interesses de outros países³⁴.

³¹ Cfr. WEED (2014). É caso para dizer que não se aprendeu nada com a crise financeira.

³² Prevê-se que alguns prestadores de serviços de Estados que não venham a ser partes no acordo de integração regional possam vir a contar com o tratamento garantido pelo acordo, num aparente exercício de regionalismo “aberto. Desta forma, no n.º 6 do art. 5.º estipula-se que um prestador de serviços de um qualquer membro da OMC que não seja parte no acordo de integração regional sobre serviços, desde que seja uma pessoa colectiva constituída nos termos da legislação de uma das partes do acordo e desde que realize um volume significativo de operações comerciais no território das partes do mesmo acordo, terá direito ao tratamento concedido ao abrigo desse acordo.

³³ Para mais, a China, por exemplo, que pretende integrar o leque de negociadores do TISA, não viu ainda logrado este objectivo... Cfr. WEED (2014) e EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE (2016).

³⁴ Cfr. SAUVÉ (2013: 7). Para o autor, a real natureza do Acordo e das suas negociações não o aproximam da via da plurilateralidade ensaiada na OMC

Ora, nestas circunstâncias, a previsão de uma ‘qualquer’ cláusula de adesão, aproximando formalmente o TISA de propostas de regionalismo aberto, poderá não o garantir, na materialidade dos factos; longe estaremos, por conseguinte, de uma via segura para a multilateralização do acordo.

Bibliografia citada

- COOKE, John (2007) – “Reflections on Financial Services Liberalization”, in *AIRThinkThank* (Maio) 84-86.
- CORNFORD, Andrew (2004) – “The WTO negotiations on financial services: current issues and future directions”, *UNCTAD Discussion Papers*.
- CUNHA, Luís Pedro (2008) – *O sistema comercial multilateral e os espaços de integração regional*, Coimbra: Coimbra Editora.
- (2011) – “Responsabilidade e mercado; organismos geneticamente modificados e comércio internacional”, *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 53: 61-93.
- (2015) – “O fracasso do *Doha Round* e a questão do desenvolvimento”, *Boletim de Ciências Económicas: Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 57: 1267-1300.
- (2016) – “GATT, GATS e serviços financeiros: o caminho percorrido”, *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 59: 433-464.
- EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE (2016) – *In focus (TISA)*.
- EUROPEAN PARLIAMENT – DIRECTORATE-GENERAL FOR INTERNAL POLICIES (2014) – *Financial Services in EU Trade Agreements (Study for ECON Committee)*.
- GAMBERALE, Carlo / MATTOO, Aaditya (2002) – “Domestic Regulations and Liberalization of Trade in Services”, in Bernard HOEKMAN *et al.*, ed., *Development, Trade and the WTO – A Handbook*, Washington, DC: The World Bank, 290-303.
- GAO, Henry (2014) – “Telecommunications reform in China: fostering competition through state intervention”, in Aik Hoe LIM / Bart

- De MEESTER, ed., *WTO Domestic Regulation and Services Trade – Putting Principles into Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 142-158.
- HOEKMAN, Bernard / MATTOO, Aaditya (2007) – “International trade: trade in services”, in Andrew T. GUZMAN / Alan O. SYKES, ed., *Research Handbook in International Economic Law*, Cheltenham: E Elgar, 113-150.
- KONO, Masamichi / IWAI, Koichi / SAKAI, Yoshitaka (2014) – “Financial services liberalization and regulation in Japan: implications for future negotiation on market access and domestic regulations”, in Aik Hoe LIM / Bart De MEESTER, ed., *WTO Domestic Regulation and Services Trade – Putting Principles into Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 221-238.
- LEE, Eun Sup (2012) – *World Trade Regulation – International Trade under the WTO Mechanism*, Nova Iorque: Springer.
- LIM, Aik Hoe / MEESTER, Bart De (2014a) – “An introduction to domestic regulation and GATS”, in IDEM / IDEM, ed., *WTO Domestic Regulation and Services Trade – Putting Principles into Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-22.
- (2014b) – “Addressing the domestic regulation and services trade interface: reflections on the way ahead”, in IDEM / IDEM, ed., *WTO Domestic Regulation and Services Trade – Putting Principles into Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 332-351.
- MAMDOUH, Hamid (2014) – “Services liberalization, negotiations and regulation: some lessons from the GATS experience”, in Aik Hoe LIM / Bart De MEESTER, ed., *WTO Domestic Regulation and Services Trade – Putting Principles into Practice*, Cambridge: Cambridge University Press, 325-331.
- MATHIS, James H. (2015) – “Regulatory regionalism in the WTO: Are ‘deep integration’ processes compatible with the multilateral trading system?”, in Simon LESTER *et al.*, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, 2.^a ed., Cambridge, Cambridge University Press, 142-168.
- MEESTER, Bart De (2014) – *Liberalization of Trade in Banking Services – An International and European Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- NAKATOMI, Michitaka (2015) – “Sectoral and plurilateral approaches in services negotiations: Before and after TISA”, *ECIPE Policy Brief*, 2, European Centre for International Political Economy.
- ORTINO, Federico (2015) – “Regional trade agreements and trade in services”, in Simon LESTER *et al.*, *Bilateral and Regional Trade Agreements*, 2.^a ed., Cambridge: Cambridge University Press, 213-44.

- ROY, Martin / MARCHETTI, Juan / LIM, Hoe (2009) – “Services liberalization in the new generation of preferential trade agreements: how much further than the GATS?”, in Antoni ESTEVADEORDAL *et al.*, ed., *Regional Rules in the Global Trading System*, Cambridge: Cambridge University Press, 316-364.
- SAUVÉ, Pierre (2013) – “A Plurilateral Agenda for Services? Assessing the case for a Trade in Services Agreement”, *Working Paper n° 2013/29*, Maio, Berna, nccr trade regulation.
- TREBILCOCK, Michael J. / HOWSE, Robert (1999) – *The Regulation of International Trade*, 2.^a ed., Londres: Routledge.
- WEED (2014) – *Trade in Services Agreement (TISA) and Financial Services*, Berlim: World Economy, Ecology and Development, Setembro.
- WEISS, Wolfgang (2008) – “GATS and Domestic Regulation – A Threat to Democracy”, in Stefan GRILLER, ed., *At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round*, Viena: Springer, 369-383.
- WOOLCOCK, Stephen (2003) – “A framework for assessing regional trade agreements: WTO-plus”, in Gary P. SAMPSON / Stephen WOOLCOCK, ed., *Regionalism, Multilateralism, and Economic Integration – The Recent Experience*, Tóquio: United Nations University Press, 18-31.