

STADIUL ACTUAL AL LIBERALIZĂRII COMERȚULUI CU SERVICII

Corina GRIGOROVICI

Universitatea Creștină „Dimitrie Cantemir” București
Facultatea de Relații Economice Internaționale

Abstract: *The GATS is an inter-governmental agreement to establish a multilateral framework of principles and rules for trade in services. The principal aim is the expansion of services trade under conditions of transparency and progressive liberalization and as a means of promoting the economic growth of all trading partners and the development of developing countries. The GATS covers almost all commercially traded services in any services sector except those supplied in the exercise of governmental authority. It addresses both services and service suppliers. Global trade in services has grown in the past few years especially because of reduction in transport costs and enhancement of technological innovations - telecommunications and information technology. Services currently represent two thirds of World Gross Domestic Product (GDP). The share of services value added in GDP tends to rise significantly with the countries' level of income, standing at 69% on average in high income countries, against 55% and 44% respectively in middle and low income countries.*

Liberalizarea comerțului cu servicii se concretizează prin înlăturarea sau limitarea barierelor care reglementează schimburile comerciale cu servicii și prin diminuarea discriminării prestatorilor străini de servicii în raport cu cei autohtoni. Crearea GATS, ca rezultat al Rundei Uruguay, poate fi considerată un punct de referință în evoluția sistemului comercial multilateral din sfera serviciilor. Dată fiind experiența anterioară a guvernelor cu regulile GATT (Acordul General pentru Tarife și Comerț) pentru comerțul cu mărfuri, nu este deloc surprinzător faptul că Acordul General pentru Comerțul cu Servicii încorporează multe concepte similare, inclusiv principiul națiunii celei mai favorizate, unul dintre elementele principale ale sistemului comercial multilateral. Cu toate acestea, pot fi remarcate și diferențe notabile ce reflectă nu doar particularitățile comerțului cu servicii, cât și diversitatea obiectivelor politice și a condițiilor economice printre membrii Organizației Mondiale a Comerțului.

Obiectivul de bază al GATS a fost stabilirea unui cadru general pentru liberalizarea comerțului cu servicii. În acest sens, s-a cerut țărilor să-și asume angajamente prin care sunt definite condițiile în care se permite accesul furnizorilor de diverse servicii pe propriul teritoriu. Obiectivul a fost acela de a asigura aplicarea clauzei națiunii celei mai favorizate și a tratamentului național, însă au fost permise și excepții de la aceste principii. Pe perioada dintre finele Rundei Uruguay și până la noi negocieri în acest domeniu, s-a solicitat țărilor membre să nu ia măsuri care să înrăutățească condițiile de acces pentru serviciile prestate de străini. La Conferința Ministerială OMC din 1996, de la Singapore, miniștrii au hotărât reluarea negocierilor pentru domeniul serviciilor, începând cu anul 2000.

GATS are o sferă de aplicabilitate mai largă decât GATT întrucât definiția sa privind comerțul nu este limitată doar la fluxurile transfrontaliere de produse (modul 1), ci vizează și deplasarea transfrontalieră a consumatorilor de servicii (modul 2: consumul în străinătate), stabilirea unei prezențe comerciale în străinătate (modul 3) și deplasarea persoanelor fizice străine pentru prestarea de servicii (modul 4). Includerea modurilor 2 și 4 în cadrul GATS reflectă necesitatea prezenței simultane a prestatorului și consumatorului pentru finalizarea tranzacției, motiv pentru care prevederile GATS își pun amprenta nu doar asupra „produselor”, cât și asupra furnizorilor.

Sfera de cuprindere a Acordului și posibila aplicare a prevederilor sale sunt influențate de flexibilitatea cu care membrii OMC își asumă obligațiile comerciale. Accesul la piață și tratamentul național – cei doi parametri principali care guvernează condițiile comerciale – sunt garantate doar în sectoarele în care un membru s-a înscris în lista de angajamente specifice (abordarea „bottom-up”). Membrii pot impune restricții sau chiar exclude unul ori mai multe modalități de comercializare din

sfera de acțiune a angajamentelor lor („top-down”), limitând, astfel, libertatea de acțiune a partenerilor comerciali¹. Flexibilitatea de a selecta sectoarele și de a impune restricții creează ocazii nelimitate pentru adaptarea angajamentelor comerciale la politicile naționale și obiectivele de negociere comercială, motiv pentru care este aproape imposibil ca membrii OMC să propună liste de angajamente identice.

În plus, GATS conține diferite prevederi menite să agreeze situația economică generală a unui membru, reglementările interne și structura instituțională, cât și nevoile sale de dezvoltare. Articolul XIX:3 al GATS menționează existența unei flexibilități de care beneficiază țările emergente în deschiderea pieței unor mai puține servicii, liberalizarea anumitor categorii de tranzacții, extinderea progresivă a accesului la piață potrivit nivelului lor de dezvoltare, condițiile de acces pe propria piață al furnizorilor străini vizând îndeplinirea obiectivelor prevăzute în Articolul IV al GATS².

Datorită flexibilității Acordului, nivelele planificate ale angajamentelor variază foarte multe printre statele membre, sectoare și modalități de prestare, fiind puțin probabil să furnizeze o imagine exactă a condițiilor de acces actuale. Multe guverne și-au manifestat reticența în timpul Runderi Uruguay de a-și asuma angajamente ambițioase, acceptând, astfel, o politică discreționară într-o varietate de sectoare. Aceste ezitări pot fi puse pe seama unor factori diverși printre care se regăsesc lipsa de experiență în cadrul acordurilor internaționale privind serviciile, noutatea și complexitatea aparentă ale conceptelor principale ale GATS, insuficienta cunoaștere a situației economice din sectoarele relevante, incertitudinile viitoare cu privire la ceea ce poate constitui „interesul național”, absența unor cereri specifice din partea partenerilor comerciali și, eventual, obiecțiile guvernelor de a acorda furnizorilor lor un acces garantat la nivel internațional.

Asumarea angajamentelor comerciale într-un anumit sector și pentru fiecare dintre cele patru modalități de prestare a serviciilor presupune recunoașterea accesului pe piață și a tratamentului național. Angajamentele privind accesul la piață implică diminuarea restricțiilor în unul din următoarele șase domenii: (i) creșterea numărului furnizorilor de servicii; (ii) creșterea valorii totale a tranzacțiilor permise; (iii) creșterea cantității totale a output-ului serviciului; (iv) încurajarea creșterii angajărilor într-un sector specific; (v) liberalizarea restricțiilor asupra formei legale a furnizorului de servicii; și (vi) creșterea proporției limitărilor privind participarea capitalului străin sau a valorii totale a investiției străine.

În sectoarele înscrise în lista sa și ținând seama de condițiile și restricțiile care sunt indicate în această listă, fiecare membru va acorda serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt membru, în ce privește toate măsurile afectând furnizarea de servicii, un tratament nu mai puțin favorabil decât cel pe care îl acordă propriilor servicii similare sau propriilor furnizori de servicii similare. Membrii GATS sunt obligați să extindă tratamentul național în cazul serviciilor și furnizorilor din sectoarele în care și-au asumat angajamente specifice.

Pentru a înțelege abordarea liberalizării din perspectiva GATS, este necesar să analizăm mecanismul asumării de angajamente pentru un sector specific (trebuie menționat că membrii nu sunt obligați să își asume angajamente în fiecare sector).

Membrii GATS își înscriu angajamentele comerciale în agendele naționale. Angajamentele evidențiază ce restricții au fost înlăturate și ce sectoare de activitate rămân rezervate furnizorilor naționali. Scopul rundelor succesive de negocieri este de a elimina progresiv restricțiile cu care se confruntă furnizorii străini de servicii și de a extinde tratamentul național prestatorilor străini. Fiecărui membru OMC i se solicită să întocmească o agendă în care să își înregistreze angajamentele pentru a asigura accesul pe piață și tratamentul național serviciilor și furnizorilor de servicii ai oricărui alt stat

¹ În absența angajamentelor, membrii OMC trebuie să respecte anumite obligații generale, inclusiv unele cerințe de transparență și clauza națiunii celei mai favorizate. Cu alte cuvinte, dacă nici unei țări nu i se solicită să își deschidă piața potrivit condițiilor specificate în lista sa de angajamente, orice măsură comercială trebuie adoptată în baza principiului națiunii celei mai favorizate.

² Articolul IV:1: „Intensificarea participării țărilor emergente, membre ale OMC, la comerțul mondial va fi facilitată prin angajamente specifice negociate de diferiți membri... privind: (a) consolidarea producției interne de servicii și a eficienței și competitivității sale, inter alia prin accesul la tehnologie pe baze comerciale; (b) îmbunătățirea accesului lor la canale de distribuție și rețele de informații; și (c) liberalizarea accesului pe piață în sectoarele și modurile de prestare care fac obiectul interesului lor la export”. Articolul IV:3 impune acordarea unei priorități speciale țărilor cel mai puțin dezvoltate în implementarea acestor prevederi, fiind necesară o atenție deosebită pentru dificultățile cu care se confruntă aceste state în acceptarea angajamentelor negociate.

membru. Când subscrie un angajament, un membru consolidează nivelul accesului pe piață și tratamentul național specificate în agendă și se obligă să nu impună alte noi măsuri care să restricționeze sau să discrimineze pătrunderea pe piață a furnizorilor străini în favoarea celor de pe piața de origine. Angajamentele pot fi înlăturate sau modificate doar după negocierile și înțelegerile cu alte state membre, pe baze compensatorii, prin care sunt oferite angajamente alternative. Cu toate acestea, noile angajamente și îmbunătățirea celor existente pot fi adăugate în orice moment. Înainte de toate, fiecare membru trebuie să identifice sectoarele de servicii în care este dispus să își asume angajamente. Apoi, membrul stabilește condițiile în care va permite accesul serviciilor și furnizorilor străini de servicii pe piața sa. Aceste obligații sunt negociate pe baze sectoriale și înscrise în lista de angajamente a fiecărui membru. Când sunt pregătite primele liste de angajamente, membrilor li se solicită să înscrie restricțiile care se aplică „orizontal”, adică la nivelul tuturor sectoarelor de servicii. Cele mai comune restricții sunt cele asupra investițiilor străine și deplasării personalului firmelor de servicii. Membrilor li se solicită, în egală măsură, să listeze restricțiile în concordanță cu modul de prestare și măsura în care tratamentul național a fost oferit furnizorilor străini de servicii. În final, li se cere să precizeze ce servicii au fost nerestricționate, adică în ce sectoare de servicii nu au fost asumate angajamente de înlăturare a barierelor. Astfel, listele de angajamente includ liste „pozitive” de angajamente indicând restricțiile care au fost înlăturate și listele „negative” ce includ serviciile ale căror restricții nu au fost eliminate. Rundele viitoare de negocieri pentru înlăturarea barierelor vor avea, efectiv, ca scop extinderea listelor pozitive și diminuarea celor negative.

Sub rundele succesive de negocieri, care vizează o liberalizare progresivă, membrii individuali aleg sectoarele în care își asumă angajamente obligatorii. Negocierile se derulează pe bază de cereri și oferte; astfel, țările solicită una alteia să aibă în vedere un proces de liberalizare în sectoare specifice, și răspund cu oferte. Acordul de liberalizare nu se obține decât atunci când toți membrii participanți – inclusiv țările emergente – sunt satisfăcuți de întregul pachet care este oferit. Acest principiu nu împiedică o țară să facă angajamente în mod unilateral în orice moment.

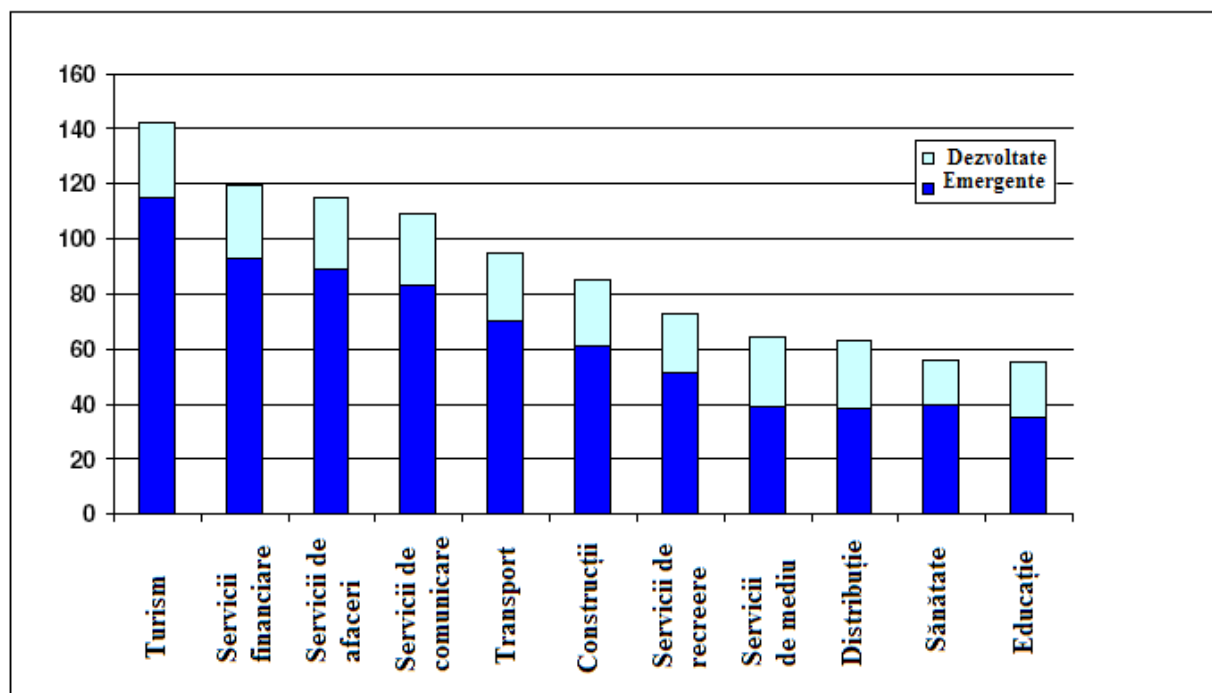
Gvernele sunt întotdeauna libere să se implice în procesul de liberalizare, în mod unilateral, fără a-și asuma angajamente în cadrul GATS. Cu toate acestea, angajamentele GATS au o valoare reală în asigurarea unor condiții sigure și predictibile de acces pe piață, cu beneficii pentru comercianți, investitori și, în final, pentru consumatori, motiv pentru care multe guverne au ales să își asume angajamente obligatorii în cadrul GATS.

Agenda de Dezvoltare de la Doha sublinia că toți membrii OMC ar fi trebuit să-și înscrie cererile inițiale pentru angajamente specifice până la data de 30 iunie 2002 și ofertele inițiale până la 31 martie 2003. Toate aceste date țintă au trecut, iar rundele de negocieri nu s-au soldat cu rezultate substanțiale. În consecință, în iulie 2004, membrilor care nu își înscriseră ofertele inițiale până la acea dată li s-a oferit un nou deadline, mai 2005, dar nici acesta nu a fost respectat cum se cuvine.

Chiar dacă negocierile asupra liberalizării comerțului cu servicii sub Runda Doha au generat mai puține tensiuni decât în alte domenii comparabile din cadrul OMC, sunt necesare evoluții pozitive în acest sens întrucât membrii OMC care au interese semnificative în liberalizarea schimburilor comerciale cu servicii vor să vadă progrese pe acest plan, iar țările emergente trebuie să devină proactive deoarece dețin un imens potențial din punct de vedere al unei viitoare expansiuni a comerțului mondial.

Figura 1 evidențiază diferențe semnificative sub aspectul includerii sectoarelor individuale în listele de angajamente ale diferitelor categorii de țări. Deciziile adoptate în acest sens au fost influențate, în primul rând, de gradul în care sectoarele specifice au fost deschise participării străine (spre exemplu, aproape toate listele conțin angajamente în sfera turismului, domeniu în care toți membrii au menținut, pe termen lung, regimuri liberale de investiții). În al doilea rând, se constată o aparentă concentrare a angajamentelor asupra sectoarelor de o importanță infrastructurală generală care furnizează economiei input-uri, inclusiv servicii financiare, o mare varietate de servicii de afaceri și servicii de comunicații. Deschiderea economică în aceste sectoare și fluxurile aferente de investiții, abilități și expertiză pot genera efecte de creștere și eficiență.

Fig. 1 Situația angajamentelor actuale în principalele sectoare de servicii, 2005



Sursa: Trade în Services Division, *Services negotiations under the GATS: current state of play*, February 2007, p. 3;

Diversitatea angajamentelor pentru sectoarele de servicii reflectă, în mare parte, deciziile de „planificare” comercială ale țărilor emergente, în condițiile în care acestea reprezintă aproape 80% din membrii OMC. Tabelul 1 evidențiază numărul de angajamente înscrise de grupurile individuale de membri, indicând puternice diferențe între țările cel mai puțin dezvoltate, economiile emergente și în tranziție, și statele dezvoltate. Cu toate acestea, angajamentele asumate de noii membri OMC, respectiv de către economiile emergente și în tranziție care s-au alăturat Organizației Mondiale a Comerțului în 1995, sunt comparabile ca număr cu cele asumate de statele dezvoltate. De asemenea, aceste angajamente tind să fie mai radicale prin prisma numărului mai mic de restricții impuse decât în cazul celor asumate de alți membri³.

Între statele membre ale OMC există variații mari din punct de vedere al angajamentelor înscrise în listele propuse, mai ales în cazul economiilor cel mai puțin dezvoltate și al celor emergente. Unele dintre statele cel mai puțin dezvoltate s-au angajat în tot atâtea sectoare de servicii ca media țărilor dezvoltate (a se vedea a treia coloană a tabelului 1).

Documentele OMC nu oferă o imagine clară asupra cererilor de angajamente dintre membri întrucât guvernele sunt cele care decid cui să ofere acces la propriile piețe, sub ce formă și ce probleme să ridice sub prevederile relevante ale GATS.

În timp ce negocierile din sfera serviciilor par să fi avut o evoluție progresivă până în ziua de azi, cel puțin în termeni procedurali mai sunt necesare a fi îndeplinite o serie de criterii.

³ WTO Secretariat (2001), *Market Access: Unfinished Business (Special Studies 6)*, Geneva, p. 114;

Tabelul 1 Situația angajamentelor pe diferite categorii de membri OMC, 2005

Membri	Numărul mediu al sectoarelor înscrise în lista de angajamente/Membru	Cel mai mic/cel mai mare număr de sectoare planificate
<i>Economiile cel mai puțin dezvoltate</i>	24	1-111
<i>Economiile emergente și în tranziție</i>	52 (104)*	1-147 (58-147)*
<i>Țările dezvoltate</i>	105	86-115
<i>Creșteri din 1995</i>	102	37-147
<i>Toți membrii</i>	50	1-147

* Doar economiile în tranziție

Numărul total al sectoarelor – 160; numărul total al membrilor – 148 (Noiembrie 2005)

Sursa: Trade in Services Division, *Services negotiations under the GATS: current state of play*, February 2007, p. 3;

În primul rând, avântul general nu a impresionat în mod deosebit. La data limită de 31 martie 2003, doar 12 dintre ofertele inițiale erau disponibile, urmate de alte 26 oferte anterior Conferinței Ministeriale de la Cancun, de la începutul lunii septembrie 2003. Până la sfârșitul lui noiembrie 2006, numărul total al ofertelor crescuse la 70, acoperind 94 de membri OMC și au fost primite 30 de oferte revizuite. Exceptând statele cel mai puțin dezvoltate, peste 20 de țări membre în curs de dezvoltare ar trebui să depună o ofertă inițială (februarie 2007).

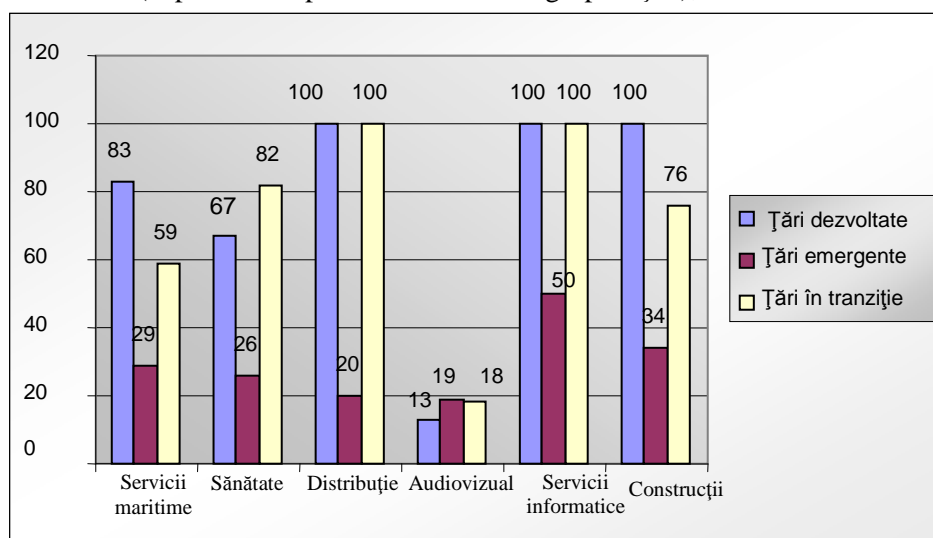
În al doilea rând, distribuția regională a rămas oarecum inegală. În timp ce țările membre dezvoltate și multe din țările emergente din America Latină și Asia și-au adus un aport în acest sens, participarea celorlalte regiuni a fost mai degrabă modestă până la ora actuală.

În al treilea rând, calitatea ofertelor a fost sub așteptări atât din punct de vedere al includerii noilor sectoare, cât și al îmbunătățirii angajamentelor existente. Direcția generală este de concentrare asupra sectoarelor și modurilor care deja domină agendele existente. Sectoarele care au atras un număr limitat de angajamente nu se confruntă cu multe oferte, spre exemplu educația, sănătatea, serviciile de curierat, transportul rutier.

Angajamentele GATS nu dezvăluie gradul actual de liberalizare care există într-o anumită țară, ci reflectă atitudinea unei țări față de liberalizare în variate sectoare de servicii, care este utilă în analiza angajamentelor asumate în baza Articolului IV al GATS. Explicația rezidă în faptul că absența angajamentelor nu înseamnă că furnizarea serviciilor străine nu este permisă. O țară poate menține un regim comercial liberal și fără a-și asuma angajamente GATS, însă în lipsa acestora nu există nici o garanție că regimul va rămâne liberal, ceea ce înseamnă că listele de angajamente reprezintă un ghid util al gradului de deschidere a piețelor individuale care trebuie utilizat cu multă precauție. Angajamentele asumate pot varia între următoarele limite: (i) „unbound” ceea ce înseamnă că un membru OMC este liber să introducă restricții și (ii) „none” ceea ce înseamnă că nu există restricții în derularea schimburilor comerciale cu anumite servicii. Între aceste două extreme se situează limitele specifice, care sunt, în fapt, angajamente parțiale.

Figura 2 evidențiază că statele dezvoltate și-au asumat mai multe angajamente decât țările emergente în sectoarele de servicii menționate prin prisma importanței pe care acestea din urmă o prezintă pentru exporturile țărilor emergente. Similar, economiile în tranziție și-au asumat mai multe angajamente în cadrul GATS decât țările emergente în sectoarele menționate, excepție făcând serviciile audiovizuale. Țările emergente și-au asumat mai multe angajamente în acest sector decât țările dezvoltate și în tranziție.

Fig. 2 Angajamente GATS asumate în anumite sectoare (exprimate ca procente din fiecare grup de țări), Martie 2004

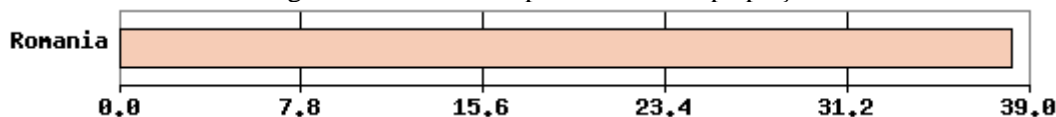


Sursa: OECD, *Special And Differential Treatment Under The Gats*, Trade Policy Working Paper No. 26, Jan. 2006, p. 14;

La data de 1 septembrie 2005, ofertele inițiale ale țărilor dezvoltate evidențiau lipsa unui progres susținut în deschiderea serviciilor audiovizuale, unicul sector în care aceste state și-au asumat mai puține angajamente GATS decât țările emergente. Cu toate acestea, guvernele susțin, adesea, în mod public, sectorul audiovizual deoarece acesta reflectă numeroase caracteristici ale culturii unei țări. În mod similar, serviciile sociale și cele de sănătate se confruntă cu progrese extrem de limitate din perspectiva deschiderii piețelor lor. Pentru anumite țări, liberalizarea serviciilor de sănătate și sociale se dovedește a fi dificilă datorită rezistenței interne și necesității unui cadru reglementator puternic care să asigure îndeplinirea obiectivelor politicii publice.

Banca Mondială a dezvoltat un set de indicatori comerciali mondiali, iar dintre aceștia semnificativi pentru liberalizarea comerțului cu servicii sunt indicele GATS privind accesul pe piață și indicele GATS privind tratamentul național. Primul indicator menționat reflectă angajamentele privind accesul pe piață subscrise de un stat semnatar GATS în lista sa de angajamente. Valoarea indicatorului este cuprinsă între 100 (liberalizare completă sub incidența GATS) și 0 (ceea ce înseamnă că un membru OMC este liber să introducă restricții). Calculul indicatorului se bazează pe un mix al unor medii simple și ponderate a 155 de subsectoare prin prisma celor patru modalități de prestare a serviciilor. Pentru *România*, valoarea indicelui GATS privind accesul pe piață a fost, în 2006, de 38,28.

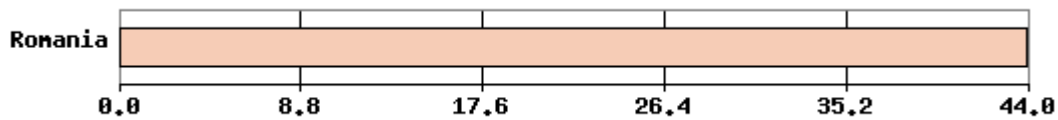
Fig. 3 Indicele GATS privind accesul pe piață



Sursa: World Bank, *World Trade Indicators*, 2007;

Indicele angajamentelor GATS privind tratamentul național reflectă angajamentele ce vizează tratamentul național asumate de un stat semnatar al GATS. Valorile indicelui variază între 100 (liberalizare completă sub incidența GATS) și 0 (ceea ce înseamnă că un membru OMC este liber să introducă restricții). Acest indice se calculează pe baza un mix al unor medii simple și ponderate a 155 de subsectoare prin prisma celor patru modalități de prestare a serviciilor. Valoarea indicelui pentru *România* a fost, în 2006, de 43,93.

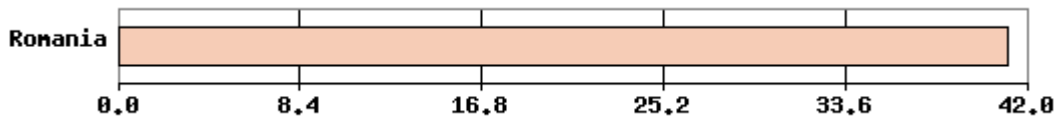
Fig. 4 Indicele GATS privind tratamentul național



Sursa: World Bank, *World Trade Indicators*, 2007;

Indicele general al angajamentelor GATS reflectă gradul de asumare al angajamentelor de către un stat semnatar al GATS, valoarea sa variind între 100 (liberalizare completă sub incidența GATS) și 0 (ceea ce înseamnă că un membru OMC este liber să introducă restricții). Se calculează pe baza unui mix de medii simple și ponderate a 155 de subsectoare, divizat în două categorii (accesul la piață și tratamentul național), și a celor patru modalități de prestare a serviciilor. În anul 2006, valoarea acestuia pentru România a fost de 41,10.

Fig. 5 Indicele general al angajamentelor GATS



Sursa: World Bank, *World Trade Indicators*, 2007;

România și-a asumat practic, sub incidența GATS, angajamente pentru toate categoriile majore de servicii și a acceptat Protocoalele 4 și 5 ale GATS privind telecomunicațiile de bază și serviciile financiare. Analiza indicatorilor menționați anterior sugerează faptul că țara noastră a subscris angajamente limitate în sectorul de servicii, în special prin prisma modului patru de prestare a serviciilor. Majoritatea restricțiilor vizează serviciile de asigurări, construcții și transport. România menține o serie de excepții de la clauza națiunii celei mai favorizate în baza Articolului II al GATS, rezervându-și dreptul de a oferi un tratament mai favorabil unor membri OMC în anumite arii specifice ale serviciilor de transport.

Bibliografie:

1. Bryson J. R., Cuadrado-Roura J., Rubalcaba-Bermejo L., *Trading services in the global economy*, Edward Elgar, Northampton, 2002, p. 5-58;
2. Chang Ph., Karsenty G., Mattoo A., Richter J., *GATS, The Modes of Supply and Statistics on Trade in Services*, WTO, 1998;
3. Copeland B., *Les services dans la nouvelle économie: problématiques*, Programme de publications de recherche d'Industrie Canada, 2003;
4. Wai Li-Kui, Pang I., Cmng M., *The impact of openness and indigenous factors on economic growth and globalisation among world economies*, APEC Study Center Consortium Conference, 2006, p. 4;
5. WTO Secretariat (2001), *Market Access: Unfinished Business (Special Studies 6)*, Geneva, p. 114;
6. World Bank, *World Trade Indicators*, 2007;
7. OECD, *Special and Differential Treatment under the Gats*, Trade Policy Working Paper No. 26, Jan. 2006, p. 14;
8. Trade in Services Division, *Services negotiations under the GATS: current state of play*, February 2007, p. 3.