

REVISTA DA  
FACULDADE DE DIREITO DA  
UNIVERSIDADE DE LISBOA

---

LISBON LAW REVIEW



ANO LXI

2020

NÚMERO 2

REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO  
DA UNIVERSIDADE DE LISBOA  
Periodicidade Semestral  
Vol. LXI (2020) 2

LISBON LAW REVIEW

---

#### COMISSÃO CIENTÍFICA

Christian Baldus (Professor da Universidade de Heidelberg)  
Dinah Shelton (Professora da Universidade de Georgetown)  
Ingo Wolfgang Sarlet (Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)  
Jean-Louis Halpérin (Professor da Escola Normal Superior de Paris)  
José Luis Díez Ripollés (Professor da Universidade de Málaga)  
José Luís García-Pita y Lastres (Professor da Universidade da Corunha)  
Judith Martins-Costa (Ex-Professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul)  
Ken Pennington (Professor da Universidade Católica da América)  
Marc Bungenberg (Professor da Universidade do Sarre)  
Marco António Marques da Silva (Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)  
Miodrag Jovanovic (Professor da Universidade de Belgrado)  
Pedro Ortego Gil (Professor da Universidade de Santiago de Compostela)  
Pierluigi Chiassoni (Professor da Universidade de Génova)

---

#### DIRETOR

M. Januário da Costa Gomes

---

#### COMISSÃO DE REDAÇÃO

Pedro Infante Mota  
Catarina Monteiro Pires  
Rui Tavares Lanceiro  
Francisco Rodrigues Rocha

---

#### SECRETÁRIO DE REDAÇÃO

Guilherme Grillo

---

#### PROPRIEDADE E SECRETARIADO

Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa  
Alameda da Universidade – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

#### EDIÇÃO, EXECUÇÃO GRÁFICA E DISTRIBUIÇÃO LISBON LAW EDITIONS

Alameda da Universidade – Cidade Universitária – 1649-014 Lisboa – Portugal

---

ISSN 0870-3116

---

Depósito Legal n.º 75611/95

Data: Março, 2021

- M. Januário da Costa Gomes  
9-12 Editorial

## ESTUDOS DE ABERTURA

- Miguel Teixeira de Sousa  
15-52 A prova ilícita em processo civil: em busca das linhas orientadoras  
*The Exclusionary Rule in Civil Procedure: In Search of some Guidelines*

- Pierluigi Chiassoni  
53-78 *Common Law Positivism Through Civil Law Eyes*

## ESTUDOS DOUTRINAIS

- Alfredo Calderale  
81-119 *The Forest Law e The Charter of the Forest ai tempi di Enrico III Plantageneto*  
*The Charter of the Forest at the time of Henry III Plantagenet*

- Aquilino Paulo Antunes  
121-153 Vacinas para a Covid-19: aspectos para reflexão  
*Vaccines against Covid-19: Issues to Consider*

- Catarina Monteiro Pires | José Maria Cortes  
155-180 Breves notas sobre o contrato de concessão comercial angolano  
*Brief notes about the Angolan commercial concession contract*

- Catarina Salgado  
181-203 Breves notas sobre a arbitragem em linha  
*Brief notes on online arbitration*

- Diogo Costa Gonçalves | Diogo Tapada dos Santos  
205-230 Juros moratórios, indemnização e anatocismo potestativo  
*Moratory interest, compensation and compulsory capitalisation of interest*

- Elsa Dias Oliveira  
231-255 A proteção de passageiros aéreos no âmbito de viagens organizadas  
*Air passengers protection in package travel arrangements*

- Francisco José Abellán Contreras  
257-288 Los efectos de la enfiteusis en los reinos peninsulares durante la Baja Edad Media: reflexiones sobre los derechos y obligaciones de las partes contratantes  
*The effects of emphyteusis in the peninsular kingdoms during the Late Middle Ages: reflections on the rights and obligations of the contracting parties*

- **Francisco Rodrigues Rocha**  
289-316 Seguro desportivo. Cobertura de danos não patrimoniais?  
*Sports insurance. Non-financial losses cover?*
- **Georges Martyn**  
317-346 O juiz e as fontes formais do direito: de “servo” a “senhor”? A experiência belga (séculos XIX-XXI)  
*The judge and the formal sources of law: from “slave” to “master”? The belgian experience (19th-21th centuries)*
- **Hugo Ramos Alves**  
347-383 Breves notas sobre o penhor financeiro  
*Brief notes on the financial pledge*
- **Ino Augsburg**  
385-414 *Concepts of Legal Control and the Distribution of Knowledge in the Administrative Field*
- **João de Oliveira Geraldés**  
415-446 Sobre a promessa pública  
*On Promises of Rewards*
- **Miguel Patrício**  
447-477 Análise Económica do Risco aplicada à Actividade Seguradora  
*Economic Analysis of Risk applied to the Insurance Activity*
- **Miguel Angel Morales Payan**  
479-506 La vigilancia del ‘estado honesto’ de la mujer por la justicia almeriense durante la crisis del Antiguo Régimen  
*Surveillance of ‘women’s honesty’ by Almeria justice during the crisis of the Ancien Regime*
- **Nuno Ricardo Pica dos Santos**  
507-550 O auxílio do colaborador de justiça em Portugal: uma visão jurídico-policia  
*The contribution of the collaborator of justice in Portugal: a legal-police approach*
- **Pedro Infante Mota**  
551-582 Migração económica, a última fronteira  
*Economic migration, the last frontier*

————— **Pedro Romano Martinez**  
583-607 Diferentes vias de prossecução da justiça na aplicação do direito  
*Different ways to pursuit justice in the application of the Law*

————— **Rui Paulo Coutinho de Mascarenhas Ataíde**  
609-627 Empreitada de bens imóveis e relações de consumo  
*The consumer law on real estate contracts*

————— **Rui Pinto**  
629-646 Oportunidade processual de interposição de apelação à luz do artigo 644.º CPC  
*The timing for filing an appeal under the art. 644 of Portuguese Civil Procedure Code*

————— **Rute Saraiva**  
647-681 A interpretação no momento ambiental  
*Interpretation in the environmental moment*

## JURISPRUDÊNCIA CRÍTICA

————— **Filipe Afonso Rocha**  
685-707 Um balanço possível entre o poder dos conceitos e o preço do sistema – Comentário ao acórdão do TJUE, de 12 de outubro de 2017, Proc. C-218/16 (Kubicka)  
*A Possible Balance between the Power of Concepts and the Price of the System – Commentary on the ECJ Judgment of October 12, 2017, Case C-218/16 (Kubicka)*

————— **Rui Soares Pereira | João Gouveia de Caires**  
709-728 Decisão de isolamento profilático como privação da liberdade passível de *habeas corpus*? – breve comentário ao acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 11.11.2020  
*Prophylactic isolation decision as a deprivation of freedom admissible for habeas corpus? – brief comment on the judgment of the Lisbon Court of Appeals of 11.11.2020*

## VIDA CIENTÍFICA DA FACULDADE

————— **Diogo Pereira Duarte**  
731-737 Arguição da Tese de Doutoramento de Rui Alberto Figueiredo Soares sobre o tema “A exceção de não cumprimento e o direito de retenção no contrato de empreitada”  
*Intervention in the public examination of Rui Alberto Figueiredo Soares’ doctoral thesis on the subject: “exception of non-performance and right of lien in the Construction Contract”*

————— **Francisco Paes Marques**  
739-742 Sêrvulo Correia – Mestre da Escola de Lisboa de Direito Público  
*Sêrvulo Correia – Master of the Lisbon Public Law School*

————— **Gonçalo Sampaio e Mello**  
743-751 Em torno das Salas-Museu da Faculdade de Direito de Lisboa – “Sala Professor Marcello Caetano” e “Sala Professor Paulo Cunha”  
*On The Museum-Chambers of the Law School of the University of Lisbon – Professor Marcello Caetano and Professor Paulo Cunha Chambers*

————— **Rui Soares Pereira**  
753-772 Arguição da Tese de Doutoramento apresentada por Felipe Teixeira Neto – *Responsabilidade objetiva e dano: uma hipótese de reconstrução sistemática*  
*Cross-examination of the PhD Thesis presented by Felipe Teixeira Neto – Strict liability and damage: a hypothesis of systematic reconstruction*

#### LIVROS & ARTIGOS

————— **Isabel Graes**  
775-782 Recensão à obra *Inamovilidad, interinidad e inestabilidad*, de Pedro Ortego Gil

————— **José Lamego**  
783-784 Recensão à obra *Hans Kelsen. Biographie eines Rechtswissenschaftlers*, de Thomas Olechowski

————— **Miguel Nogueira de Brito**  
785-795 Recensão à obra *Ausnahmeverfassungsrecht*, de Anna-Bettina Kaiser

# Migração económica, a última fronteira

## *Economic migration, the last frontier*

Pedro Infante Mota\*

**Resumo:** Movimentar bens e serviços é muito mais fácil do que mover mão-de-obra. De acordo com algumas estimativas, a eliminação dos controlos de imigração aumentaria mais do dobro o rendimento real do mundo. Apesar da perspectiva de ganhos de bem-estar tão significativos, a migração continua a ser o factor de produção menos liberalizado, a última fronteira. As realidades políticas explicam em grande parte a resistência, especialmente nos países ricos, à liberalização do fluxo de trabalhadores.

**Palavras chave:** Circulação Internacional de Pessoas, Modo 4 do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços, Acordos de Mobilidade Laboral, Fuga de Cérebros.

**Abstract:** Moving goods and services is much easier than moving labor. According to some estimates, elimination of immigration controls would more than double the world's real income. Despite the prospect of such significant welfare gains, migration remains the least liberalized factor of production, the last frontier. Political realities largely explain the resistance, especially in wealthy countries, to liberalizing the flow of workers.

**Keywords:** International Movement of Persons, Mode 4 of the General Agreement on Trade in Services, Labor Mobility Agreements, Brain Drain.

**Sumário:** 1. Introdução Histórica; 2. O “Direito” de Migrar; 3. Acordos de Integração dos Mercados de Trabalho; 4. O Modo 4 do GATS; 5. Acordos Comerciais Preferenciais; 6. Acordos Bilaterais de Migração Temporária; 7. Considerações Finais

“De todas as espécies de bagagem, o homem é a mais difícil de transportar”<sup>1</sup>.

---

\* Professor da Faculdade de Direito de Lisboa (pedroinfante@fd.ul.pt)

<sup>1</sup> ADAM SMITH, *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*, Volume I, Tradução e notas de Teodora Cardoso e Luís Cristóvão Aguiar, 4.<sup>a</sup> ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999, p. 190 [Livro I, Capítulo VIII].

## 1. Introdução Histórica

O direito de livre circulação de pessoas, incluindo o direito de sair e regressar ao seu próprio país, “encontra as suas origens na filosofia antiga e no direito natural”<sup>2</sup>. Articulando a visão de Sócrates, Platão escreveu:

“Nós que te gerámos, te criámos, te educámos, te fizemos participar de todos os bens que te podemos proporcionar e a todos os demais cidadãos, declaramos no entanto que qualquer ateniense, quando entra na posse dos seus direitos civis e na vida da cidade e nos reconhece a nós, as Leis, tem a liberdade, se não formos do seu agrado, de juntar o que é seu e partir para onde bem entender. Se, por não lhe agradarmos e a cidade, alguém quiser partir para uma colónia ou quiser fixar residência em qualquer outro país, nenhum de nós, as Leis, o impede ou proíbe de seguir para onde lhe parecer, levando o que é seu” [Diálogos de Platão, Críton]<sup>3</sup>.

Com raras excepções (na China e no Japão ou em tempos de guerra e turbulência interna<sup>4</sup>), a livre circulação através das fronteiras “foi a regra (...) na história da humanidade”<sup>5</sup>. Os controlos de imigração “só surgiram no final do século XIX e para categorias específicas de estrangeiros”<sup>6</sup>. Até ao primeiro conflito mundial, as viagens internacionais raramente estiveram sujeitas ao uso de passaportes, podendo

---

<sup>2</sup> JANE MCADAM, *An Intellectual History of Freedom of Movement in International Law: The Right to Leave as a Personal Liberty*, in Melbourne Journal of International Law, 2011, p. 32.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> Por exemplo, a emigração de mercadores e missionários portugueses para o Japão desde 1543 e a conversão de aproximadamente meio milhão de japoneses ao catolicismo levaram os xoguns a decidir expulsar os estrangeiros (os “bárbaros do sul”) e a obrigar os japoneses a renunciarem ao cristianismo, sob pena de morte. Em 1635, o xogun obrigou o imperador a emitir o chamado *Closed Country Edict*, ordenando que:

1. Os navios japoneses estão estritamente proibidos de partir para países estrangeiros.
2. Nenhum japonês está autorizado a viajar para o exterior. Se houver alguém que o tente fazer secretamente deve ser executado. O navio envolvido deve ser apreendido e o seu proprietário preso e o assunto comunicado à autoridade superior.
3. Se algum japonês retornar do exterior após lá residir deverá ser condenado à morte”.

Proibindo os contactos dos seus súbditos com estranhos, os xoguns queriam manter pura a terra sagrada do Japão. MICHAEL H. FISHER, *Migration: A World History*, Oxford University Press, 2014, p. 72.

<sup>5</sup> VINCENT CHETAIL, *Sovereignty and Migration in the Doctrine of the Law of Nations: An Intellectual History of Hospitality from Vitoria to Vattel*, in European Journal of International Law, Vol. 27, N.º 4, 2016, p. 922.

<sup>6</sup> VINCENT CHETAIL, The transnational movement of persons under general international law – Mapping the customary law foundations of international migration law, in *Research Handbook on International Law and Migration*, Vincent Chetail e Céline Bauhoz (ed.), Edward Elgar, 2014, p. 30.

as fronteiras ser cruzadas facilmente. Alguns países mostravam-se até ansiosos por atrair imigrantes. O governo da Argentina, por exemplo, ofereceu em meados do século XIX aos imigrantes europeus transporte gratuito, nacionalidade argentina automática e terra porque o país precisava de pessoas para trabalhar em explorações agrícolas e fábricas e para realizar novos investimentos<sup>7</sup>.

Hoje em dia, é usual lermos que a migração é “o mais sensível de todos os aspectos da globalização”<sup>8</sup>, “a fronteira inexplorada da globalização”<sup>9</sup> e que os obstáculos à migração representam a maior diferença entre a onda de globalização que vivemos e a que ocorreu há mais de cem anos<sup>10</sup>. Com efeito, os maiores fluxos migratórios conhecidos ocorreram entre meados do século XIX e a eclosão do primeiro conflito mundial (“the age of free mass migration”)<sup>11</sup>, quando aproximadamente 55 milhões de europeus emigraram para os Estados Unidos e 50 milhões de chineses e 30 milhões de indianos emigraram (nem sempre voluntariamente) principalmente para trabalhar nas colónias britânicas em África e no Pacífico<sup>12</sup>. A regra *Laissez faire, laissez passer* foi encorajada principalmente para atrair uma força de trabalho barata e dócil ou para povoar novos territórios<sup>13</sup>, estimando-se que 10% da força de trabalho mundial tenha sido permanentemente realocada<sup>14</sup>.

Tendo aumentado em 1/3 a força de trabalho do Novo Mundo e diminuído em 1/8 a das economias europeias, a migração transatlântica maciça reduziu a diferença salarial entre os países de destino e alguns países europeus<sup>15</sup>. A emigração registada durante a primeira onda de globalização aumentou os salários irlandeses em 32%, os italianos em 28% e os noruegueses em 10%; em contrapartida, a

<sup>7</sup> ANDRÉS SOLIMANO, *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences*, Cambridge University Press, 2010, p. 6.

<sup>8</sup> ALAN WINTERS, The temporary movement of natural persons (Mode 4): The need for a long view, in *Revitalising Multilateralism Pragmatic Ideas for the New WTO Director-General*, Simon J. Evenett e Richard E. Baldwin (ed.), Centre for Economic Policy Research Press, Londres, 2020, p. 252.

<sup>9</sup> DANI RODRIK, *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*, Oxford University Press, 2011, p. 266.

<sup>10</sup> MARTIN WOLF, *Why Globalization Works*, Yale University Press, New Haven e Londres, 2004, p. 116.

<sup>11</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 39.

<sup>12</sup> ANDREW BEATH, IAN GOLDIN e KENNETH REINERT, migration, international, in *The Princeton Encyclopedia of the World Economy*, Volume II, Kenneth Reinert e Ramkishen Rajan ed., Princeton University Press, 2009, pp. 764-765.

<sup>13</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 40.

<sup>14</sup> JÜRGEN OSTERHAMMEL e NIELS PETERSSON, *Globalization: a short history*, Princeton University Press, 2003, p. 77.

<sup>15</sup> ANDREW BEATH, IAN GOLDIN e KENNETH REINERT, migration, international, in *The Princeton Encyclopedia of the World Economy*, Volume II, Kenneth Reinert e Ramkishen Rajan ed., Princeton University Press, 2009, p. 765.

imigração reduziu os salários argentinos em 22%, os canadenses em 16%, os norte-americanos em 8% e os australianos em 15%<sup>16</sup>.

A nova migração tornou-se politicamente controversa e, por isso, os Estados Unidos introduziram em 1917 um teste de literacia para os novos migrantes, circunstância que, conjugada com o deflagrar do primeiro conflito mundial e as restrições à circulação de pessoas daí resultantes, colocou um ponto final na “Era de Migração em Massa”<sup>17</sup>.

Actualmente, as limitações existentes à circulação internacional de trabalhadores são bem mais importantes quando confrontadas com as prevalecentes em finais do século XIX e inícios do século XX. O número de migrantes internacionais permaneceu relativamente estável entre 1950 e 2017, flutuando entre 2,7 e 3,3% da população mundial<sup>18</sup>, sendo hoje em dia de quase 272 milhões em todo o mundo (quase dois terços são trabalhadores migrantes), cerca de 3,5% da população mundial<sup>19</sup>.

Não obstante a sua relevância, a migração internacional sofre de um “institucional vacuum”<sup>20</sup>, indício claro da sensibilidade política subjacente à mesma. Por um lado, não existe presentemente uma organização internacional que regule a mobilidade laboral da mesma forma, por exemplo, que a Organização Mundial do Comércio (OMC) rege o comércio internacional de bens e serviços. Ainda que nem sempre de forma coerente, vários organismos internacionais acabam por desempenhar algum papel em matéria de migração internacional: a Organização Internacional do Trabalho, as Nações Unidas, a Organização Mundial do Comércio, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, a Organização Internacional para as Migrações, etc. Por outro lado, o carácter transversal da migração internacional acarreta a sua regulação por “um conjunto eclético de

---

<sup>16</sup> PETER LINDERT e JEFFREY WILLIAMSON, Does Globalization Make the World More Unequal?, in *Globalization in Historical Perspective*, Michael Bordo, Alan Taylor e Jeffrey Williamson ed., University of Chicago Press, 2005, p. 243.

<sup>17</sup> ANDREW BEATH, IAN GOLDIN e KENNETH REINERT, migration, international, in *The Princeton Encyclopedia of the World Economy*, Volume II, Kenneth Reinert e Ramkishen Rajan ed., Princeton University Press, 2009, p. 765. A imigração nos Estados Unidos caiu de 1,1 milhão de pessoas anualmente em 1913 e 1914 para 60 000 e 54 000 pessoas em 1918 e 1919, respectivamente. JEFFREY G. WILLIAMSON, *The Political Economy of World Mass Migration: Comparing Two Global Centuries*, The American Enterprise Institute Press, Washington, D.C., 2005, p. 26.

<sup>18</sup> HEIN DE HAAS ET AL., *International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects*, in *Population and Development Review*, December 2019, p. 888.

<sup>19</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 2.

<sup>20</sup> ANDRÉS SOLIMANO, *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences*, Cambridge University Press, 2010, p. 18.

normas sobrepostas que estão espalhadas pela protecção dos direitos humanos, pelo direito do comércio internacional, pelo direito humanitário, pelo direito do trabalho, pelo direito dos refugiados, pelo direito marítimo, etc.”<sup>21</sup>.

## 2. O “Direito” de Migrar

Uma vez que os tratados especializados relativos aos trabalhadores migrantes têm poucas ratificações (por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990<sup>22</sup>, o tratado mais importante das Nações Unidas sobre direitos dos migrantes<sup>23</sup>), acaba por ser essencialmente a regulamentação global protectora dos direitos humanos a proteger a migração:

“Os tratados especializados sobre trabalhadores migrantes têm sido eclipsados por convenções gerais sobre direitos humanos ratificadas por muitos países. (...) Além do princípio geral da não discriminação e igualdade perante a lei, esses instrumentos consagram relevantemente o direito de deixar qualquer país e de retornar ao seu país, o direito das crianças a adquirir uma nacionalidade, garantias processuais devidas relativamente a qualquer processo de expulsão e protecção contra a repulsão”<sup>24</sup>.

Visto como “o acto fundador por excelência do conjunto de regras que compõem o direito internacional das migrações”<sup>25</sup>, o direito de emigrar é protegido em

---

<sup>21</sup> VINCENT CHETAU, *The Architecture of International Migration Law: A Deconstructivist Design of Complexity and Contradiction*, in *American Journal of International Law Unbound*, Vol. 111, 2017, p. 18.

<sup>22</sup> 55 ratificações em 15.12.2020 «OHCHR Dashboard» e nenhum dos Estados-membros da União Europeia a ratificou ainda. Os Estados que ratificaram são principalmente países de emigrantes e muitos países receptores mostram-se relutantes em ratificar o tratado porque entendem que ele implicará a expansão das obrigações do Estado e a concessão de novos direitos aos imigrantes “ilegais”. DAVID WEISSBRODT, Immigration, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, March 2014, parágrafo 19 (<http://opil.ouplaw.com>).

<sup>23</sup> DAVID WEISSBRODT, Immigration, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, 2014, parágrafo 18 (<http://opil.ouplaw.com>).

<sup>24</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 71.

<sup>25</sup> VINCENT CHETAU, Droit international des migrations: fondements et limites du multilatéralisme, in *La Société Internationale face aux Défis Migratoires*, Habib Gherari e Rostane Mehdi (ed.), Pedone, Paris, 2012, p. 35. O direito a entrar noutra país não entra sequer “em jogo se o direito antecedente de deixar um país não for respeitado”. JANE MCADAM, *An Intellectual History of Freedom of Movement in International Law: The Right to Leave as a Personal Liberty*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2011, p. 28.

inúmeros tratados e declarações internacionais<sup>26</sup>, sendo poucos os países que proíbem a saída dos seus nacionais (por exemplo, a Coreia do Norte nos dias de hoje, as políticas restritivas da União Soviética que impediram a emigração de cidadãos judeus nas primeiras décadas da Guerra Fria<sup>27</sup>). A nível universal, resulta do art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ratificado por grande número de países de todas as regiões do mundo, que:

“1 – Todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência.

2 – Todas as pessoas são livres de deixar qualquer país, incluindo o seu.

3 – Os direitos mencionados acima não podem ser objecto de restrições, a não ser que estas estejam previstas na lei e sejam necessárias para proteger a segurança nacional, a ordem pública, a saúde ou a moralidade públicas ou os direitos e liberdades de outrem e sejam compatíveis com os outros direitos reconhecidos pelo presente Pacto”<sup>28</sup>.

O n.º 2 do art. 12 aplica-se a todas as pessoas (nacionais e não nacionais) e o direito de sair abrange também “os migrantes sem documentos em países de trânsito”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948 estabelece no art. 13, n.º 2, que “Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”.

<sup>27</sup> FIONA B. ADAMSON e GERASIMOS TSOU PARAS, *Migration Diplomacy in World Politics*, in *International Studies Perspectives*, 2019, p. 117. O próprio Muro de Berlim foi erguido em 1961 para impedir a saída de pessoas de Berlim Oriental (dominada pela União Soviética) para o Ocidente. Sintomaticamente, o fim da Guerra Fria levou à emigração de mais de 600 000 pessoas da ex-União Soviética para Israel. WORLD BANK GROUP, *Moving for Prosperity: Global Migration and Labor Markets*, Policy Research Report, Washington, DC, 2018, p. 167.

<sup>28</sup> Actualmente, o Pacto está ratificado por 173 estados <https://indicators.ohchr.org/> (página visitada em 15.12.2020).

<sup>29</sup> VINCENT CHETAIL, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 81. Podemos distinguir entre três tipos de migrantes que estão num país sem autorização legalmente concedida.

1. Um migrante “ilegal” pode ser alguém que cruzou uma fronteira sem autorização e pode estar a trabalhar num país sem o consentimento legal das autoridades competentes. Os imigrantes ilegais são também chamados às vezes de imigrantes “sem documentos”.

2. Um migrante “irregular” pode ser alguém que entrou num país legalmente (por exemplo, como turista) e depois permaneceu mais do que o tempo devido e arranjou emprego violando a regulamentação aplicável em matéria de vistos. Os imigrantes irregulares pagam impostos e fazem parte da comunidade, embora o seu estatuto jurídico como residentes estrangeiros não esteja totalmente regularizado.

3. Os “Criminosos ilegais” referem-se a imigrantes que se envolvem em actos criminosos e atividades ilegais num país estrangeiro (por exemplo, tráfico de narcóticos ou comércio ilegal de armas).

Em contraste com o direito de sair, cuja natureza é consuetudinária<sup>30</sup>, os países continuam a gozar da competência soberana para permitirem ou recusarem a entrada de estrangeiros no seu território; quando previsto, o direito de entrar resulta de tratados. A própria Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias não cria nenhum dever de admissão em benefício dos trabalhadores migrantes:

“Nenhuma disposição da presente Convenção afecta o direito de cada Estado Parte estabelecer os critérios de admissão de trabalhadores migrantes e de membros das suas famílias” (art. 79).

Consequentemente, a principal limitação ao direito de sair de qualquer país é “a falta de um direito correlativo de entrar noutra país”<sup>31</sup> e daí não existir, “de acordo com o direito internacional público, nenhum ‘direito de migrar’ enquanto tal”<sup>32</sup>.

Universalmente, o direito de sair é acompanhado pelo direito de entrar unicamente em duas categorias muito específicas de migrantes<sup>33</sup>. A primeira categoria diz respeito ao direito de entrar no seu próprio país, conforme estabelecido no Direito Internacional dos Direitos Humanos, e mais especificamente no n.º 4 do art. 12 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos: “Ninguém pode ser arbitrariamente privado do direito de entrar no seu próprio país”. Se interpretada de boa-fé e de acordo com o seu significado comum e sendo “o direito de entrar no seu próprio país” mais amplo que o de nacionalidade, a condição “no seu próprio país” abrangerá naturalmente “os residentes que adquiriram conexões próximas e duradouras com o seu estado de residência”<sup>34</sup>. O direito à entrada não é, contudo, automático nem absoluto, visto

---

Nos dois primeiros casos, o problema é a falta de conformidade com as leis de imigração, ao passo que o terceiro caso coloca problemas que vão além das leis de imigração. ANDRÉS SOLIMANO, *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences*, Cambridge University Press, 2010, p. 43.

<sup>30</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 92.

<sup>31</sup> VINCENT CHETAU, Droit international des migrations: fondements et limites du multilatéralisme, in *La Société Internationale face aux Défis Migratoires*, Habib Gherari e Rostane Mehdi (ed.), Pedone, Paris, 2012, p. 38.

<sup>32</sup> MARION PANIZZON e HARJODH SINGH, Upping the Ante: The Movement of Natural Persons (Mode 4) and Non-Services Migration in EU and Asian PTAs, in *Coherence and Divergence in Services Trade Law*, R. T. Hoffmann, M. Krajewski (ed.), European Yearbook of International Economic Law, Springer, 2020, p. 145.

<sup>33</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 93.

<sup>34</sup> *Idem*, pp. 93-94.

requerer “uma avaliação caso a caso, que depende dos laços individuais dos residentes de longa duração com o seu país de estabelecimento”<sup>35</sup>.

A segunda categoria é relativa à entrada de migrantes para a prestação de serviços, situação regulada pelo Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), “o único tratado multilateral que trata especificamente da admissão de migrantes para fins laborais”<sup>36</sup>, “o único instrumento universal a governar explicitamente a delicada questão da admissão de estrangeiros para fins económicos”<sup>37</sup>.

Deixando de lado outros exemplos de compromissos vinculativos limitativos da soberania nacional em matéria de migração<sup>38</sup>, importa dedicar alguma atenção

---

<sup>35</sup> *Idem*, p. 95.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> VINCENT CHETAIL, Droit international des migrations: fondements et limites du multilatéralisme, in *La Société Internationale face aux Déflux Migratoires*, Habib Gherari e Rostane Mehdi (ed.), Pedone, Paris, 2012, p. 62.

<sup>38</sup> Por exemplo, apesar de ser permitido a cada país estabelecer os seus próprios procedimentos para decidir quem deve ser reconhecido como refugiado (ALAN SYKES, *International Cooperation on Migration: Theory and Practice*, in The University of Chicago Law Review, 2013, p. 339), o n.º 1 do art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (e alterada em 1967 pelo Protocolo de Nova Iorque) consagra o chamado princípio do *non-refoulement* (proibição de expulsar e de repelir), a “pedra angular da protecção internacional dos refugiados” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.1.2007, parágrafo 5):

“Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.

Este princípio da não repulsão não implica o direito de um indivíduo receber asilo num determinado Estado. No entanto, quando os Estados não estão preparados para conceder asilo a pessoas que procuram protecção internacional no seu território, eles não devem adoptar um comportamento que resulte no envio dessas pessoas, direta ou indiretamente, para um local onde as suas vidas ou liberdade estariam em perigo por causa da sua raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social específico ou opiniões políticas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26.1.2007, parágrafo 8). Ademais, a obrigação de não devolver um refugiado ou requerente de asilo a um país em que ele corra risco de perseguição ou outros danos graves (não necessariamente o país de origem do refugiado ou do requerente de asilo) não está sujeito a restrições territoriais, sendo aplicável sempre que um Estado exerça jurisdição, inclusive na fronteira, no alto-mar ou no território de outro estado (*Idem*, parágrafo 24). Enfim, a regularidade ou irregularidade da entrada de um indivíduo no território de um Estado não releva para a aplicação do artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951, sobre a proibição de expulsar alguém. Este entendimento é reforçado pelo próprio artigo 31 da mesma Convenção (BENEDITA MENEZES QUEIROZ, A Protecção Internacional dos

aos chamados acordos de integração dos mercados de trabalho (art. V-A do GATS, também mencionado como art. V-*bis*), aos acordos comerciais preferenciais com

---

Refugiados: A Viagem até ao Refúgio, in *Regimes Jurídicos Internacionais*, Volume I, Universidade Católica Editora, Porto, 2020, p. 308).

Contudo, os benefícios decorrentes do princípio da não repulsão não poderão ser invocados por um refugiado caso haja razões sérias para considerá-lo um perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objecto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua uma ameaça para a comunidade do dito país (art. 33, n.º 2, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados). As razões para considerar o indivíduo como um perigo para a segurança nacional do país de acolhimento (terrorismo, espionagem, etc.) “devem ser razoáveis” e não meras suspeitas (REBECCA WALLACE, The principle of *non-refoulement* in international refugee law, in *Research Handbook on International Law and Migration*, Vincent Chetail e Céline Bauloz (ed.), Edward Elgar, 2014, p. 425).

Resulta ainda do art. 32 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (cuja epígrafe é “Expulsão”) que:

“1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em virtude de decisão proferida conforme o processo previsto por lei. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de fornecer provas que o justifiquem, de apresentar um recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para procurar obter admissão legal em outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna”.

A esmagadora maioria da doutrina favorece a visão de que a não repulsão (*non-refoulement*) constitui um princípio do direito internacional consuetudinário, embora ainda subsista algum debate sobre a sua natureza (CATHRYN COSTELLO e Michelle Foster, *Non-refoulement as Custom and Jus Cogens? Putting the Prohibition to the Test*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume 46, 2015, p. 282), e haja até quem defenda que ela está pronta para ser reconhecida como *jus cogens* (*Idem*, p. 323). Na América Latina, por exemplo, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados é complementada pela chamada Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 e resulta dos Objetivos da Secção III:

“(5) Reiterar a importância e o significado do princípio da não repulsão (incluindo a proibição da rejeição na fronteira) como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio é imperativo em relação aos refugiados e no estado atual do direito internacional deve ser reconhecido e observado como uma regra de *jus cogens*”.

Embora “a Declaração de Cartagena não seja juridicamente vinculativa, os países da região tendem a mencioná-la e alguns incorporaram inclusive as suas disposições na legislação nacional” (REBECCA WALLACE, The principle of *non-refoulement* in international refugee law, in *Research Handbook on International Law and Migration*, Vincent Chetail e Céline Bauloz (ed.), Edward Elgar, 2014, p. 421).

No final de 2018, havia um total de 25,9 milhões de refugiados em todo o mundo. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 39.

disposições sobre mobilidade laboral, aos acordos bilaterais de migração temporária e, sobretudo, ao Modo 4 do GATS<sup>39</sup>.

### 3. Acordos de Integração dos Mercados de Trabalho

Com a epígrafe “Acordos de integração dos mercados de trabalho”, o art. V-A do GATS determina que:

“O presente acordo não impedirá qualquer dos seus membros de serem partes num acordo que estabeleça a integração plena dos mercados de trabalho entre as partes, desde que o acordo em questão:

---

<sup>39</sup> Atendendo às dificuldades em obter uma definição aceitável de serviços, o GATS limita-se a definir “comércio de serviços”, descrito, segundo o art. I, n.º 2, como a prestação de um serviço:

*a)* Com origem no território de um membro e com destino ao território de qualquer outro membro (por exemplo, as chamadas telefónicas internacionais, uma informação ou um conselho transmitido por fax, telefone ou correio electrónico), ou seja, apenas o serviço atravessa as fronteiras e não o prestador ou o consumidor do mesmo. Chama-se a este modo de prestação de serviços *prestação transfronteiriça* ou Modo 1;

*b)* No território de um membro a um consumidor de serviços de qualquer outro membro (por exemplo, o turismo e a reparação de navios no estrangeiro), ou seja, quem se desloca é o consumidor e daí este modo de prestação de serviços ser conhecido por *consumo no estrangeiro* (Modo 2);

*c)* Por um prestador de serviços de um membro através da presença comercial no território de qualquer outro membro (por exemplo, bancos e grupos hoteleiros do país A estabelecem-se no país B e aí prestam serviços). Este modo de prestação é denominado *presença comercial* (Modo 3) e abrange qualquer forma de estabelecimento comercial ou profissional, inclusivamente através: i) da constituição, aquisição ou manutenção de uma pessoa coletiva; ii) da criação ou manutenção de uma sucursal ou de uma representação, no território de um membro com vista à prestação de um serviço (art. XXVIII, alínea *d*), do GATS);

*d)* Por um prestador de serviços de um membro através da presença de pessoas singulares de um membro no território de qualquer outro membro (por exemplo, consultores de um país deslocam-se a outro país e aí prestam serviços, as *top-models*). A este modo de prestação dá-se o nome de *presença de pessoas singulares* ou Modo 4.

Resulta da definição dos quatro modos de prestação de serviços que o GATS não se aplica a situações puramente internas. Nada impede, por outro lado, que existam ligações comerciais entre os vários modos de prestação de serviços, podendo, por exemplo, uma empresa estrangeira estabelecida no país A ter como trabalhadores nacionais do país B e exportar serviços para os países C e D. Nada impede, também, que um determinado tipo de serviço seja prestado através dos diferentes modos de prestação (por exemplo, os serviços de um advogado podem ser prestados através dos quatro modos referidos). Nada impede, enfim, que um serviço seja prestado através dos diferentes meios tecnológicos (telefone, Internet, fax, etc.), salvo se a lista de compromissos um Membro da OMC especificar outra coisa.

- a) Isente os cidadãos das partes no acordo dos requisitos relativos às autorizações de residência e de trabalho;
- b) Seja notificado ao Conselho do Comércio de Serviços”.

Uma nota de rodapé avança ainda com algumas precisões a respeito do termo “integração plena”:

“Normalmente, essa integração proporciona aos cidadãos das partes envolvidas um direito de livre admissão nos mercados de trabalho das partes e inclui medidas relativas às condições de remuneração, outras condições de trabalho e benefícios sociais”.

Tendo o artigo V-A do GATS sido adoptado especialmente para atender às necessidades dos países do Norte da Europa que tinham mercados de trabalho profundamente integrados e não queriam arriscar a compatibilidade dos seus acordos com o GATS<sup>40</sup>, não surpreende que o exemplo normalmente avançado de um acordo de integração dos mercados de trabalho seja o chamado *Nordic Labour Market Agreement* concluído entre a Dinamarca, a Finlândia, a Islândia, a Noruega e a Suécia em março de 1982 e que entrou em vigor no dia 1 de agosto de 1983<sup>41</sup>. De acordo com as suas disposições, os regulamentos do mercado de trabalho de qualquer país contratante não podem colocar os nacionais dos outros países contratantes numa posição menos favorável comparativamente aos nacionais desse país, isto é, os nacionais de um país contratante que estejam empregados noutro país contratante devem ser tratados da mesma maneira que os nacionais do próprio país em relação à remuneração e outras condições de trabalho<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> A paternidade do art. V-A do GATS deve ser creditada aos denominados países nórdicos. JUAN MARCHETTI e PETROS MAVROIDIS, *The Genesis of the GATS (General Agreement on Trade in Services)*, in *European Journal of International Law*, 2011, p. 714.

<sup>41</sup> JÜRGEN BAST, *Article Vbis GATS*, in *WTO – Trade in Services*, Max Planck Commentaries on World Trade Law, Volume 6, Rüdiger Wolfrum, Peter-Tobias Stoll e Clemens Feinäugle (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, 2008, p. 153. O atual acordo substituiu o anterior Acordo Nórdico de 22 de maio de 1954. O mercado de trabalho nórdico comum entrou em vigor em 1 de julho de 1954, abolindo o requisito de permissão de trabalho para cidadãos de outros países nórdicos e a exigência de passaporte. Em 1955, foi alcançado um acordo em matéria de segurança social, concedendo aos imigrantes de países nórdicos mais ou menos os mesmos direitos dos cidadãos nacionais. PEDER J. PEDERSEN, MARIANNE ROED e ESKIL WADENSJÖ, *The extent of mobility*, in *The Common Nordic Labour Market at 50*, Peder J. Pedersen, Marianne Røed e Eskil Wadensjö (ed.), TemaNord, Copenhagen, 2008, pp. 48-49.

<sup>42</sup> OMC, *Council for Trade in Services – Notification pursuant to Article Vbis of the General Agreement on Trade in Services (S/C/N/34)*, 2.12.1996, p. 2.

## 4. O Modo 4 do GATS

Como a maioria dos países de destino não tem interesse em eliminar todos os requisitos em matéria de vistos e autorizações de trabalho, a exceção do art. V-A do GATS raramente é invocada<sup>43</sup> e, sobretudo, os acordos de integração dos mercados de trabalho não devem ser confundidos com os serviços prestados ao abrigo do já aludido Modo 4 do GATS. Estes últimos acarretam que um profissional independente (ou um funcionário de uma empresa estrangeira que opera no exterior ou está estabelecida no país de prestação do serviço<sup>44</sup>) se desloque ao território de outro país para prestar um serviço (por exemplo, médicos, enfermeiros, professores ou engenheiros) e abandone o país uma vez prestado o serviço ou decorrido o período de tempo previamente determinado. O Modo 4 do GATS não cobre, assim, a migração *per se*<sup>45</sup> ou a migração permanente<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> MARION PANIZZON, *International Law of Economic Migration: A Ménage à Trois? GATS Mode 4, EPAs, and Bilateral Migration Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2010, p. 1236.

<sup>44</sup> OMC, *A Handbook on Reading WTO Goods and Services Schedules*, A WTO Secretariat Publication, Cambridge University Press, 2009, p. 38.

<sup>45</sup> TIMOTHY HATTON, *Should we have a WTO for international migration?*, in *Economic Policy*, April 2007, p. 369. Outros autores notam ainda que o GATS é sobre o Modo 4 e não sobre migração (ROMAN GRYNBERG e VENIANA QALO, *Migration and the World Trade Organization*, in *Journal of World Trade*, August 2007, p. 757). Apesar da ausência de uma definição universalmente aceite de “migrante” (FRANCESCA CAPONE, *The alleged tension between the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration and state sovereignty: ‘Much Ado about Nothing?’*, in *Leiden Journal of International Law*, 2020, p. 713), as *Recommendations on Statistics of International Migration* das Nações Unidas definem um “migrante internacional” como qualquer pessoa que tenha mudado de país de residência habitual, distinguindo entre “migrantes de curto prazo” (aqueles que mudaram de país de residência habitual por pelo menos três meses, mas menos de um ano) e “migrantes de longo prazo” (aqueles que o fazem há pelo menos um ano). Nem todos os países usam esta definição na prática (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 21). Outro exemplo: nos termos do n.º 1 do art. 11 da Convenção n.º 97 Relativa aos Trabalhadores Migrantes (revista em 1949), o termo «trabalhador migrante» designa uma pessoa que emigra de um país para outro com vista a ocupar um emprego que não seja por sua conta própria; inclui todas as pessoas admitidas regularmente na qualidade de trabalhador migrante. A história da redação da Convenção n.º 97 e a subsequente interpretação do órgão de supervisão da Organização Internacional do Trabalho (Comité de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações) confirmam que a definição de trabalhadores migrantes inclui os refugiados se trabalharem fora do seu país de nacionalidade. Resulta da definição avançada que não caem na definição os trabalhadores migrantes sem documentos, os trabalhadores migrantes independentes, os trabalhadores fronteiriços, as pessoas que exerçam uma profissão liberal e artistas e os marinheiros. A Convenção n.º 143 sobre as Imigrações Efectuadas em Condições Abusivas e sobre a Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (1975) exclui ainda mais duas categorias de trabalhadores da definição de trabalhador migrante:

Por força da definição do Modo 4 constante do n.º 2, alínea *d*), do art. I do GATS<sup>47</sup>, a nacionalidade do prestador do serviço deve ser diferente da do Membro da Organização Mundial do Comércio em cujo território é prestado o serviço<sup>48</sup>, isto é, a pessoa singular deve ser nacional (ou residente permanente) de um Membro da OMC que não seja aquele em que está presente para prestar o serviço. Os serviços prestados no Reino Unido por um cidadão indiano cabem no Modo 4, diferentemente dos serviços prestados por um cidadão do Reino Unido ou por

---

os indivíduos vindos especialmente com fins de formação ou de educação; e os indivíduos empregados por organizações ou empresas que laborem no território de um país e que tenham sido admitidos temporariamente nesse país, a pedido do seu empregador, a fim de cumprir funções ou executar tarefas específicas durante um período limitado e determinado e que devem abandonar o país logo que sejam dadas por terminadas tais funções ou tarefas (art. 11, n.º 2). De acordo com os trabalhos preparatórios da Convenção N.º 143 e a interpretação do Comité de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações, a última exceção referida não diz respeito a todos os trabalhadores a termo, mas sim principalmente a trabalhadores com habilidades especiais para realizar tarefas técnicas específicas e de curto prazo (VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 201). Há quem assinala, ainda, que as convenções n.ºs 97 e 143 da Organização Internacional do Trabalho definem a maioria dos prestadores de serviços do Modo 4 do GATS como trabalhadores migrantes, uma vez que a maioria é nacional de um país e assalariado noutro país (PHILIP MARTIN, *Migrant Workers' vs. 'International Services Providers': Labour Markets and the Liberalization of Trade in Services*, in *The Internationalization of Labour Markets*, Christiane Kuptsch (ed.), International Labour Organization / International Institute for Labour Studies, 2010, p. 218). Por último, para a Organização Internacional para Migrações, não interessa para definir um migrante se a mudança é voluntária ou não, quais são as suas causas e se o trabalho do migrante é qualificado ou não. VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 201.

<sup>46</sup> JOEL TRACHTMAN, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2009, p. 244.

<sup>47</sup> “O comércio de serviços é definido como a prestação de um serviço: *d*) Por um prestador de serviços de *um* membro através da presença de pessoas singulares de *um* membro no território de qualquer *outro* membro” (itálico aditado).

<sup>48</sup> JOHANNA JACOBSSON, *GATS Mode 4 and Labour Mobility: The Significance of Employment Market Access*, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, p. 67. As pessoas jurídicas de um Membro da OMC que prestam serviços podem empregar cidadãos de qualquer Membro da OMC, excepto do país destinatário, para realizar a transação (RUDOLF ADLUNG, *The GATS – A Sleeping Beauty?*, in *Trade, Law and Development*, 2020, p. 39). O Anexo Relativo à Circulação de Pessoas Singulares que prestam serviços ao abrigo do GATS parece acolher também o entendimento de que as pessoas físicas estrangeiras “empregadas por um prestador de serviços de um Membro” também incluem os estrangeiros empregados por empresas do país destinatário. OMC, *Presence of Natural Persons (Mode 4) – Background Note by the Secretariat (S/C/W/75)*, 8.12.1998, parágrafo 56.

um cidadão libanês (que não é natural de um país membro da OMC)<sup>49</sup>. Caso contrário, os prestadores do país onde se vai prestar o serviço não teriam direito, ao abrigo do GATS, a recorrer contra o seu próprio governo por medidas que afectassem o acesso de pessoas físicas estrangeiras que desejassem empregar. Esse direito “pertenceria apenas a empresas estrangeiras de serviços ou a pessoas físicas estrangeiras quando elas próprias fossem as prestadoras do serviço”<sup>50</sup>.

Além disso, o Modo 4 do GATS pode incluir prestadores independentes remunerados diretamente pelos consumidores ou prestadores de serviços sob contrato<sup>51</sup> e cobre o movimento de pessoas somente na medida em que tal movimento tenha a ver com a prestação de um serviço<sup>52</sup>, ficando fora do seu âmbito o trabalho a realizar nos sectores, por exemplo, da mineração, da manufatura ou da agricultura<sup>53</sup>.

Ainda que o GATS seja “colour/race/culture-blind”<sup>54</sup>, as obrigações de acesso ao mercado (art. XVI) e do tratamento nacional (art. XVII) são também condicionais no caso do GATS, no sentido em que é cada Membro da OMC que tem a palavra final a respeito de quem entra no seu mercado, por que motivo, por quanto tempo e em que condições<sup>55</sup>. Assim sendo, o acesso aos prestadores

---

<sup>49</sup> OMC, *Presence of Natural Persons (Mode 4) – Background Note by the Secretariat (S/C/W/301)*, 15.9.2009, parágrafo 13.

<sup>50</sup> ANTONIA CARZANIGA, *A warmer welcome? Access for natural persons under PTAs*, in *Opening Markets for Trade in Services: Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Juan Marchetti e Martin Roy (ed.), Cambridge University Press, 2008, p. 476.

<sup>51</sup> TOMER BROUDE, *The WTO/GATS Mode 4, international labor migration regimes and global justice*, in *Cosmopolitanism in Context: Perspectives from International and Political Theory*, Roland Pierik e Wouter Werner (ed.), Cambridge University Press, 2010, p. 77.

<sup>52</sup> LAURA DAWSON, *Labour Mobility and the WTO: The Limits of GATS Mode 4*, in *International Migration*, vol. 51, n.º 1, 2013, p. 8; OMC, *Presence of Natural Persons (Mode 4) – Background Note by the Secretariat (S/C/W/301)*, 15.9.2009, p. 1.

<sup>53</sup> Porém, a distinção entre produzir bens e serviços nem sempre é fácil, o que pode tornar pouco clara a cobertura do Modo 4. Por exemplo, os trabalhadores agrícolas estrangeiros que colhem maçãs parecem ser excluídos do GATS, mas a OMC observou que os migrantes temporários que trabalham numa exploração agrícola para colher maçãs podem ser cobertos pelo Modo 4, porque prestam “serviços incidentais à agricultura”. PHILIP MARTIN, *Migrant Workers’ vs. ‘International Services Providers’: Labour Markets and the Liberalization of Trade in Services*, in *The Internationalization of Labour Markets*, Christiane Kuptsch (ed.), International Labour Organization / International Institute for Labour Studies, 2010, p. 202.

<sup>54</sup> BERNARD HOEKMAN e ALAN WINTERS, *Multilateralizing preferential trade agreements: a developing country perspective*, in *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Richard Baldwin e Patrick Low (ed.), Cambridge University Press, 2009, p. 665.

<sup>55</sup> JOY KATEGKWA, *Opening Markets for Foreign Skills: How Can the WTO Help? Lessons from the EU and Uganda’s Regional Services Deals*, Springer, 2014, p. 45.

de serviços do Modo 4 é determinado pela natureza dos compromissos específicos de cada Membro da OMC. Essa flexibilidade para condicionar, por exemplo, o tratamento nacional oferece aos membros da OMC que recebem mão-de-obra a possibilidade de proteger a sua força de trabalho da concorrência salarial por parte de prestadores estrangeiros<sup>56</sup>. Apesar da igualdade salarial constituir um princípio fundamental das Convenções n.º 97 (1949) e n.º 143 (1975) da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativas à proteção dos trabalhadores migrantes<sup>57</sup>, a sujeição dos prestadores de serviços do Modo 4 geralmente ao salário mínimo do país anfitrião e a outros padrões laborais leva a que os países com baixos salários sejam destituídos da sua vantagem comparativa e daí o ataque frequente aos chamados testes de necessidade económica centrados nos salários por aqueles que

---

<sup>56</sup> MARION PANIZZON, *Migration and Trade: Prospects for Bilateralism in the Face of Skill-Selective Mobility Laws*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2011, p. 110.

<sup>57</sup> No início de junho de 2020, a Convenção n.º 97 tinha sido ratificada por 50 países e a Convenção n.º 143 por apenas 25 países Parties. <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:::NO:::> A não ratificação de uma convenção da Organização Internacional do Trabalho não implica, contudo, que ela não tenha que ser observada no território de um determinado país. O próprio *United States-Mexico-Canada Agreement* (USMCA) estabelece no art. 23.3 que:

1. Each Party shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder, the following rights, as stated in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-Up (1998):3, 4, 5

(a) freedom of association<sup>6</sup> and the effective recognition of the right to collective bargaining;<sup>7</sup>

(b) the elimination of all forms of forced or compulsory labor;

(c) the effective abolition of child labor and, for the purposes of this Agreement, a prohibition on the worst forms of child labor; and

(d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

3 The obligations set out in this Article, as they relate to the ILO, refer only to the ILO Declaration on Rights at Work.

4 A failure to comply with an obligation under paragraphs 1 or 2 must be in a manner affecting trade or investment between the Parties. For greater certainty, a failure is “in a manner affecting trade or investment between the Parties” if it involves: (i) a person or industry that produces a good or supplies a service traded between the Parties or has an investment in the territory of the Party that has failed to comply with this obligation; or (ii) a person or industry that produces a good or supplies a service that competes in the territory of a Party with a good or a service of another Party.

5 For purposes of dispute settlement, a panel shall presume that a failure is in a manner affecting trade or investment between the Parties, unless the responding Party demonstrates otherwise.

6 For greater certainty, the right to strike is linked to the right to freedom of association, which cannot be realized without protecting the right to strike.

7 Annex 23-A (Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico) sets out obligations with regard to worker representation in collective bargaining<sup>7</sup>.

desejam aumentar a relevância do Modo 4, dado que “a paridade salarial tende a corroer a vantagem de contratar trabalhadores estrangeiros e funciona de facto como uma quota”<sup>58</sup>.

Resulta também do n.º 1 do Anexo Relativo à Circulação de Pessoas Singulares que prestam serviços ao abrigo do GATS que ele:

“É aplicável às medidas que afectem as pessoas singulares que sejam prestadores de serviços de um Membro e as pessoas singulares de um Membro que sejam contratadas por um prestador de serviços de um Membro, no que diz respeito à prestação de um serviço”<sup>59</sup>.

Resulta ainda claramente do n.º 2 do Anexo Relativo à Circulação de Pessoas Singulares que prestam serviços ao abrigo do Modo 4 a razão pela qual este é frequentemente chamado de presença temporária de pessoas físicas, dado estabelecer a inaplicabilidade do GATS:

“Às medidas que afectem as pessoas singulares que pretendam ter acesso ao mercado de trabalho de um Membro [e] às medidas referentes à cidadania, à residência ou ao emprego numa base permanente”.

Tendo em conta que o GATS e as *1993 Scheduling Guidelines* não especificam o que se entende por “permanente” ou “não permanente” no país de acolhimento, os membros da OMC têm interpretado este conceito de modo diferente nas suas listas de compromissos específicos<sup>60</sup>, ainda que apenas cerca de um terço dos

---

<sup>58</sup> PHILIP MARTIN, *Migrant Workers' vs. 'International Services Providers': Labour Markets and the Liberalization of Trade in Services*, in *The Internationalization of Labour Markets*, Christiane Kuptsch (ed.), International Labour Organization / International Institute for Labour Studies, 2010, p. 205. 50 Membros da OMC tinham então qualificado as suas obrigações de tratamento nacional ao introduzir requisitos de paridade salarial. MARION PANIZZON, *International Law of Economic Migration: A Ménage à Trois? GATS Mode 4, EPAs, and Bilateral Migration Agreements*, in *Journal of World Trade*, 2010, p. 1223.

<sup>59</sup> O valor jurídico do Anexo Relativo à Circulação de Pessoas Singulares que prestam serviços ao abrigo do GATS não é inferior ao do próprio texto do GATS. Jan Schmitz, *The Temporary Movement of Natural Persons in the Context of Trade in Services: EU Trade Policy under Mode 4 (WTO/GATS)*, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, p. 388.

<sup>60</sup> OMC, *World Trade Report 2004: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade*, WTO Publications, 2004, p. 46.

membros da OMC tenha especificado períodos máximos de permanência para as pessoas cobertas pelo Modo 4 nas suas listas<sup>61</sup>. Os períodos previstos tendem a ser mais longos para o pessoal transferido dentro das empresas, com 88% dos compromissos permitindo pelo menos 36 meses ou não especificando um prazo; já os chamados visitantes de negócios podem entrar por períodos consideravelmente mais curtos, na medida em que 60% dos compromissos dessa categoria restringem

---

<sup>61</sup> O modelo-tipo de uma lista de compromissos específicos tem três colunas: a Coluna 1 diz respeito ao acesso ao mercado, a Coluna 2 ao Tratamento nacional e a Coluna 3 aos compromissos adicionais. Na primeira coluna, um Membro da OMC, quando assume um compromisso num sector ou subsector, deve indicar em relação a cada modo de prestação quais as eventuais limitações que mantém em matéria de acesso ao mercado. Salvo indicação em contrário, apenas pode decidir adoptar ou manter seis categorias de restrições (as indicadas no n.º 2 do art. XVI do GATS). Na segunda coluna, um Membro deve indicar as limitações em matéria de tratamento nacional que deseja manter. No caso da terceira coluna, as entradas não são obrigatórias, isto é, um Membro pode decidir num determinado momento assumir compromissos adicionais relativos a medidas diferentes das que devem figurar nas colunas relativas ao acesso ao mercado e ao tratamento nacional. Estes compromissos adicionais podem respeitar, por exemplo, a qualificações, normas técnicas, processos ou requisitos de licenciamento, bem como a outras regulamentações internas. Por outro lado, para designar os compromissos, utilizam-se as seguintes expressões: “None” ou “Nenhum” descreve um compromisso total, ou seja, não existe qualquer limitação nem legislação incompatível com as regras em matéria de acesso ao mercado e de tratamento nacional para serviços e prestadores de serviços de outros membros; “Unbound” ou “Não consolidado” refere-se ao facto de um Membro da OMC poder adoptar ou manter medidas incompatíveis com as regras em matéria de acesso ao mercado ou de tratamento nacional. A utilização desta expressão só é relevante quando num sector foi assumido um compromisso relativamente a, pelo menos, um modo de prestação. Sempre que todos os modos de prestação sejam não consolidados e não tenham sido assumidos compromissos adicionais no sector em questão, esse sector não figurará na lista. Em suma, um compromisso pode situar-se entre 0% (*unbound*) e 100% (*none*). Em determinadas situações, um determinado modo de prestação pode não ser tecnicamente possível. É o que acontece, por exemplo, com a prestação transfronteiriça de um corte de cabelo. Nestes casos, deve ser utilizado o termo “Não Consolidado\*” [*Unbound\**]. Além disso, quando uma prestação de serviços requer na prática a utilização de mais de um modo de prestação, a cobertura da transacção só é assegurada quando se assumem compromissos em cada modo de prestação pertinente. Por exemplo, se um membro assumir um compromisso em relação à prestação transfronteiriça de serviços de arquitectura (por correio), este compromisso por si só não abarca a presença de pessoas singulares (a visita de arquitectos). Finalmente, de forma a evitar repetições, quase todos os países reservaram uma secção, no início das suas listas, para os chamados “compromissos horizontais” relativos às medidas aplicáveis a todos os sectores enumerados. Daqui podem resultar limitações aplicáveis a todos os sectores em relação a qualquer modo de prestação. É conveniente verificar a existência e a natureza da secção horizontal de uma lista antes de ler a linha correspondente a um determinado sector específico na segunda parte da lista. A maioria dos membros inscreve os compromissos horizontais como forma de limitar a circulação de pessoas físicas em todos os sectores de serviços inscritos, dificultando a entrada de visitantes desempregados.

a entrada a menos de três meses<sup>62</sup>. Um estudo mais recente nota que, em média, variam entre 3 e 5 anos as durações programadas de permanência para o pessoal transferido dentro das empresas e entre 3 meses e 1 ano, com pouquíssimas a durar mais de 2 anos, para os prestadores de serviços contratados<sup>63</sup>. Caso um Membro da OMC não defina o período de permanência nas suas listas de compromissos específicos, entende-se que nenhum compromisso foi assumido quanto à duração desse período<sup>64</sup>.

O facto de o Modo 4 estar limitado à migração temporária reduz de modo importante qualquer preocupação com a fuga de cérebros (*brain drain*<sup>65</sup>), ou seja, a perda de habilidades e conhecimentos como resultado da migração de trabalhadores altamente qualificados para o exterior<sup>66</sup>, principalmente de países em desenvolvimento para países desenvolvidos<sup>67</sup>.

A fuga de cérebros não só limita o *pool* de talentos disponíveis para os empregadores no país de origem, como implica uma transferência de investimento público em educação e treino do país de origem para o país de destino. Sem surpresa, as Filipinas estabeleceram um sistema que permite que os enfermeiros nacionais possam trabalhar no sector privado ou no exterior se pagarem os seus empréstimos estudantis<sup>68</sup>. Apesar disso, as Filipinas são o maior exportador mundial de enfermeiras, mas “porque muitos candidatos qualificados optam por não emigrar ou são incapazes de fazê-lo, o país tem mais enfermeiras em relação à população do que a Áustria”<sup>69</sup>.

---

<sup>62</sup> OMC, *World Trade Report 2004: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade*, WTO Publications, 2004, p. 55.

<sup>63</sup> LAURA DAWSON, *Labour Mobility and the WTO: The Limits of GATS Mode 4*, in *International Migration*, vol. 51, n.º 1, 2013, p. 10.

<sup>64</sup> JOEL TRACHTMAN, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2009, p. 246.

<sup>65</sup> O termo “fuga de cérebros” (*brain drain*) foi cunhado pela British Royal Society para se referir ao êxodo de cientistas e tecnólogos do Reino Unido para os Estados Unidos e Canadá nas décadas de 1950 e 1960. JOHN GIBSON e DAVID MCKENZIE, *Eight Questions about Brain Drain*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 25, Number 3, Summer 2011, p. 108.

<sup>66</sup> Em contraste, o “desperdício de cérebros” (*brain waste*) diz respeito a um desaproveitamento de aptidões, acabando os migrantes a trabalhar em ocupações que exigem qualificações inferiores às adquiridas nos seus países de origem. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 176.

<sup>67</sup> FRÉDÉRIC DOCQUIER e HILLEL APOPORT, *Brain Drain*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 3.ª ed., Palgrave Macmillan, 2018, p. 1049.

<sup>68</sup> OMC, *Presence of Natural Persons (Mode 4) – Background Note by the Secretariat (S/C/W/301)*, 15.9.2009, parágrafo 52.

<sup>69</sup> WITADA ANUKOONWATTAKA e ADAM HEAL, *Regional Integration and Labour Mobility: Linking Trade, Migration and Development*, United Nations Publication, 2014, p. 36.

Em geral, um imposto sobre a emigração (o chamado imposto Bhagwati, uma “sobretaxa sobre os rendimentos dos profissionais dos países menos avançados nos países de destino da imigração”<sup>70</sup>) poderia compensar os países em desenvolvimento pela fuga de cérebros, permitindo que os países capturassem alguns dos benefícios decorrentes da frequência dos seus sistemas de ensino público. Algumas das principais críticas ao imposto Bhagwati prendem-se com a incerteza do valor das perdas fiscais em questão<sup>71</sup> e a incapacidade do país de origem impor cobranças aos migrantes que residam no país de destino. Obviamente, este último problema é passível de ser solucionado através de acordos internacionais ou de outros acordos de cooperação e qualquer imposto de saída ou imposto Bhagwati reduziria os incentivos à migração, exceto na medida em que o país de destino o aceitasse como base para um crédito ou dedução nos seus impostos<sup>72</sup>.

Na perspectiva do país receptor dos migrantes, a mobilidade temporária ou permanente pode ser usada como meio de lidar com a escassez de oferta de mão-de-obra em sectores como construção, hotelaria e retalho, aumentar a flexibilidade das empresas e ajudar a resolver problemas gerados por reduzidas taxas de natalidade ou pelo envelhecimento da população<sup>73</sup>. Nos Emirados Árabes Unidos e no Kuwait, por exemplo, os migrantes internacionais representam, respectivamente, 88 e 76% das suas populações nacionais. Em 2018, a população nascida no exterior representava 13% da população em todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), contra 9,5% em 2000, sendo a proporção de nascidos no exterior maior no Luxemburgo (48% da população total), Suíça (29%), Austrália (28%) e Nova Zelândia (23%)<sup>74</sup>. Na

---

<sup>70</sup> JAGDISH BHAGWATI, *The brain drain*, in *International Social Science Journal*, Vol. XXVIII, N.º 4, 1976, p. 722-724.

<sup>71</sup> CARLOS VARGAS-SILVA, *The Fiscal Impact of Immigrants: Taxes and Benefits* (Chapter 16), in *Handbook of the Economics of International Migration*, Elsevier, 2015, p. 869.

<sup>72</sup> JOEL TRACHTMAN, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2009, pp. 80-81.

<sup>73</sup> Até 2050, os países da OCDE verão mais pessoas a reformar-se do que a entrar no mercado de trabalho. REBEKAH SMITH e FARAH HANI, *Labor Mobility Partnerships: Expanding Opportunity with a Globally Mobile Workforce*, Final Report of the Connecting International Labor Markets Working Group, Center for Global Development, Washington, DC, 2020, p. 2.

<sup>74</sup> OCDE, *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 40. Em 1960, cerca de 85% dos nascidos no estrangeiro que viviam nos Estados Unidos eram originários da Europa e Canadá, mas esta percentagem encolheu para 13% em 2016. Hein de HAAS et al., *International Migration: Trends, Determinants, and Policy Effects*, in *Population and Development Review*, December 2019, p. 889.

União Europeia, os nascimentos (- mortes) contribuíram apenas 20% para o crescimento da população entre 2012 e 2016, ao passo que a migração líquida adicionou 80% ao aumento total da população<sup>75</sup>.

É também muito revelador que 53% dos médicos na Austrália e 29% nos Estados Unidos da América sejam imigrantes<sup>76</sup>; que, entre 1977 e 2015, académicos associados a instituições americanas tenham ganhado 65% de todos os prémios Nobel em áreas científicas (Química, Medicina, Física e Economia), mas que “somente” 46% desses prémios tenham premiado cientistas nascidos nos Estados Unidos<sup>77</sup>; que, em 2013, 56% dos empregos com uma componente elevada de ciência, tecnologia, engenharia e matemática fossem ocupados por estrangeiros, sendo esse valor de 70% no caso dos engenheiros de *software* em Silicon Valley<sup>78</sup>; que muitas *start-ups* privadas que agora estão avaliadas em mais de mil milhões de dólares tenham sido criadas por imigrantes (por exemplo, Google, Instagram, Uber e eBay)<sup>79</sup>; e que os migrantes sejam duas a três vezes mais propensos a registar patentes que os não-migrantes<sup>80</sup>.

Todavia, pese embora as listas de compromissos específicos do GATS estabeleçam ligações entre os vários modos de prestação de serviços, elas favorecem principalmente o pessoal transferido dentro de empresas (*intra-corporate transferees*). Além disso, mais de metade de todos os compromissos assumidos a respeito do Modo 4 do GATS estão condicionados à presença comercial de um prestador de serviços estrangeiro do Modo 3 do GATS e, como tal, o movimento temporário de mão-de-obra é “complementado pelo fluxo paralelo de entrada de capital estrangeiro”<sup>81</sup>. As listas são igualmente mais abertas para a mão-de-obra altamente qualificada e geralmente os países em desenvolvimento tendem a ser importadores líquidos

---

<sup>75</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 176.

<sup>76</sup> THE ECONOMIST, *Global Migration – Locked out*, 1.8.2020, p. 11.

<sup>77</sup> KIMBERLY CLAUSING, *Open: The Progressive Case for Free Trade, Immigration, and Global Capital*, Harvard University Press, 2019, pp. 182-183.

<sup>78</sup> SARI PEKKALA KERR, WILLIAM KERR, ÇAGLAR ÖZDEN e CHRISTOPHER PARSONS, *Global Talent Flows*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 30, Number 4, Fall 2016, p. 86.

<sup>79</sup> KIMBERLY CLAUSING, *Open: The Progressive Case for Free Trade, Immigration, and Global Capital*, Harvard University Press, 2019, p. 181.

<sup>80</sup> JASON FURMAN, *Nationalism, Immigration, and Economic Success*, OP-EDS, Peterson Institute for International Economics, 18.7.2018; THE ECONOMIST, *Special report Migration*, 16.11.2019, p. 5.

<sup>81</sup> THOMAS COTTIER e CHARLOTTE SIEBER-GASSER, *Labour Migration, Trade and Investment: From Fragmentation to Coherence*, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, p. 55.

desse tipo de mão-de-obra, porquanto a sua vantagem comparativa reside em serviços relativamente pouco qualificados e de mão-de-obra intensiva<sup>82</sup>. Por último, certos países em desenvolvimento incluíram uma espécie de requisito de conteúdo local nos seus compromissos relativamente ao Modo 3 do GATS, a fim de garantir que as empresas estrangeiras que estabeleçam presença comercial no seu território empreguem força de trabalho local<sup>83</sup>.

Apesar da contribuição do Modo 4 do GATS para a mobilidade temporária ser muito pequena até agora<sup>84</sup>, a Índia tornou-se nas últimas décadas um exportador relevante de serviços de informática e atividades relacionadas, tendo os Estados Unidos e o Canadá como principais importadores<sup>85</sup>. Em 2017, as exportações indianas no sector das tecnologias de informação ultrapassaram os 52 mil milhões de dólares, dos quais cerca de 13% foram exportados por meio do recurso a profissionais no exterior (Modo 4)<sup>86</sup>. O GATS deve aliás a inclusão do Modo 4 aos negociadores indianos envolvidos no Ciclo do Uruguai (1986-94), que

---

<sup>82</sup> ANTONIA CARZANIGA, *The GATS, Mode 4, and Pattern of Commitments*, in *Moving People to Deliver Services*, Aaditya Mattoo e Antonia Carzaniga (ed.), World Bank/Oxford University Press, 2003, p. 24.

<sup>83</sup> THOMAS COTTIER e CHARLOTTE SIEBER-GASSER, *Labour Migration, Trade and Investment: From Fragmentation to Coherence*, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, pp. 49-50.

<sup>84</sup> Em 2017, a presença comercial (Modo 3) era o modo dominante de prestação de serviços a nível global (58,9%), representando os serviços financeiros e os serviços de distribuição cerca de metade desse valor; os serviços transfronteiriços (Modo 1), inclusive os prestados por meio eletrónico, tiveram uma participação de 27,7%, o consumo no estrangeiro (Modo 2) um peso de 10,4% e a presença de pessoas singulares (Modo 4) um quinhão de 2,9%. OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, pp. 22 e 24.

<sup>85</sup> No que concerne aos compromissos a respeito do Modo 4, o programa H-1B permite que empregadores dos Estados Unidos obtenham facilmente vistos de até seis anos para estrangeiros com um diploma universitário ou mais (PAOLO E. GIORDANI e MICHELE RUTA, *Coordination Failures in Immigration Policy*, Staff Working Paper ERSD 2011-02 World Trade Organization – Economic Research and Statistics Division, 26.1.2011, p. 21; PHILIP MARTIN, *Migrant Workers' vs. 'International Services Providers': Labour Markets and the Liberalization of Trade in Services*, in *The Internationalization of Labour Markets*, Christiane Kuptsch (ed.), International Labour Organization / International Institute for Labour Studies, 2010, p. 201). O número total estimado de portadores do visto H-1B nos Estados Unidos no ano fiscal de 2017 atingiu quase um milhão e o peso de cidadãos indianos nessa categoria atingiu uns espantosos 74%, ou seja, cerca de 727 000 trabalhadores altamente qualificados. JACOB FUNK KIRKEGAARD, *The US H-1B Visa: A Boon for High-Skilled Immigrants from India*, Realtime Economic Issues Watch, Peterson Institute for International Economics, 19.11.2019.

<sup>86</sup> OMC, *World Trade Report 2019: The future of services trade*, WTO Publications, Genebra, 2019, p. 28.

procuraram equilibrar a aceitação do Modo 3 do GATS (defendido por países desenvolvidos) com o movimento da força de trabalho em que os países em desenvolvimento tendem a ter vantagens comparativas<sup>87</sup>. Os Estados Unidos, pelo contrário, propuseram durante o Ciclo do Uruguai que a mobilidade da mão-de-obra se limitasse à entrada temporária de altos executivos<sup>88</sup>.

Se bem que as exceções gerais relativas a medidas relacionadas com a ordem pública, saúde, meio ambiente e segurança (artigos XIV e XIV-A do GATS) permitam restringir o direito de uma pessoa singular prestar um serviço ao abrigo do Modo 4 e o direito de residir temporariamente no território de um país anfitrião para esse fim, alguns autores consideram ainda que a natureza extremamente limitada dos compromissos de liberalização assumidos até à data em matéria de movimento de pessoas singulares se deve, em parte, à não existência de instrumentos de salvaguarda para compensar os prejudicados por uma migração mais livre<sup>89</sup>. Como estamos ante um modo de prestação de grande interesse para os países em desenvolvimento e um em que quase todos os países mantêm restrições severas, talvez se possa considerar um instrumento de salvaguarda limitado aos compromissos de liberalização do Modo 4<sup>90</sup>. Mas o recurso a medidas de salvaguarda só seria defensável quando os compromissos de liberalização referentes à “presença de pessoas singulares” causassem um impacto prejudicial e imprevisível nas sociedades dos países de destino membros da OMC<sup>91</sup>.

---

<sup>87</sup> REGIS SIMO, *Trade in Services in the African Continental Free Trade Area: Prospects, Challenges and WTO Compatibility*, in *Journal of International Economic Law*, 2020, p. 86.

<sup>88</sup> ROMAN GRYNBERG e VENIANA QALO, *Migration and the World Trade Organization*, in *Journal of World Trade*, August 2007, p. 755.

<sup>89</sup> BERNARD HOEKMAN e AADITYA MATTOO, *International trade: trade in services*, in *Research Handbook in International Economic Law*, Andrew Guzman e Alan O. Sykes ed., Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom-Northampton, United States of America, 2007, p. 141.

<sup>90</sup> BERNARD HOEKMAN e MICHEL KOSTECKI, *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, 3.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 2009, p. 355.

<sup>91</sup> É difícil aplicar no contexto dos serviços medidas de salvaguarda do tipo previsto no art. XIX do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT), visto que os serviços, não sendo passíveis de armazenamento, encontram-se menos sujeitos a aumentos de tal modo elevados que causem ou ameacem causar um prejuízo grave aos prestadores nacionais de serviços similares ou directamente concorrentes, além de que “a natureza intangível da provisão do serviço cria dificuldades quando se tenta comparar um serviço estrangeiro com um serviço nacional” (GILLES GAUTHIER, ERIN O'BRIEN e SUSAN SPENCER, *Déjà Vu, or New Beginning for Safeguards and Subsidies Rules in Services Trade?*, in *GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization*, Pierre Sauvé e Robert Stern ed., Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2000, p. 171). As bem conhecidas deficiências dos dados estatísticos relativos ao comércio de serviços tornam também difícil provar atempadamente, em especial para os países em desenvolvimento, que ocorreu um prejuízo grave, bem como estabelecer o nexo de causalidade.

O próprio facto de o GATS ser o único acordo multilateral que incorpora disposições vinculativas sobre a circulação transfronteiriça de pessoas (limitada, no entanto, a prestadores de serviços) não apaga o carácter rudimentar das normas previstas sobre migração (temporária), principalmente porque ficam de fora da sua jurisdição os trabalhadores agrícolas (o principal grupo de migrantes económicos) e a política de vistos, que é a principal barreira à livre circulação de pessoas. As taxas relativas à concessão de um visto costumam ser muito onerosas em relação ao rendimento *per capita* médio dos países de origem e existe muitas vezes uma grande incerteza sobre se o tempo e o dinheiro investidos resultarão na obtenção de um visto<sup>92</sup>. Daí a proposta da Índia de incluir no GATS disposições sobre um procedimento de visto acelerado (*fast-track visa procedure*) para prestadores estrangeiros de serviços abrangidos pelos compromissos horizontais e sectoriais assumidos por um Membro da OMC, o chamado “visto Modo 4”<sup>93</sup>. Expressivamente, as próprias associações da indústria de serviços dos Estados Unidos e da União Europeia avançaram com propostas semelhantes<sup>94</sup>.

## 5. Acordos Comerciais Preferenciais

A mobilidade do factor de produção trabalho é reconhecida muitas vezes como um componente central da integração económica (principalmente a profunda), juntamente com a livre circulação de bens, serviços e capitais. A cobertura geográfica dos acordos comerciais é muito ampla, abrangendo todas as regiões do mundo e mais de 30 organismos regionais endossaram a livre circulação de pessoas como objetivo, mas o âmbito e o conteúdo exactos das disposições que regem o movimento de pessoas variam consideravelmente<sup>95</sup>. Conquanto muitos acordos comerciais preferenciais compreendam a circulação, por exemplo, de investidores ou dependentes<sup>96</sup>,

---

<sup>92</sup> BERNARD HOEKMAN, *Facilitating Trade in Services*, Policy Research Working Paper 9228, World Bank Group, 2020, pp. 11-12.

<sup>93</sup> OMC, *Proposed Liberalisation of Movement of Professionals under GATS – Communication from India* (S/CSS/W12), 24.11.2000, pp. 5-6.

<sup>94</sup> JOEL TRACHTMAN, Economic migration and Mode 4 of GATS, in *Research Handbook on International Law and Migration*, Vincent Chetail e Céline Bauloz (ed.), Edward Elgar, 2014, p. 356.

<sup>95</sup> VINCENT CHETAÏL, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 98.

<sup>96</sup> Os acordos comerciais preferenciais assinados pela China e pela Índia também abrangem trabalhadores não altamente qualificados desvinculados da presença comercial, contêm mais disposições que facilitam a mobilidade e até incluem direitos sociais e económicos para cônjuges e dependentes de trabalhadores do “Modo 4”. SANDRA LAVENEX, *The trade-migration nexus: Multilateral stalemate versus regional and bilateral dynamics*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Genebra, 19.11.2018.

são muito poucos os que cobrem trabalhadores migrantes que procuram emprego ou migrantes sem documentos. De acordo com um estudo recente, 72 dos 100 acordos comerciais preferenciais que cobrem vistos e asilo excluem explicitamente o emprego numa base permanente, ou seja, a migração nos acordos comerciais preferenciais está limitada principalmente à circulação temporária<sup>97</sup> e comprova-se que movimentar bens e serviços é bem mais fácil do que mover mão-de-obra. O próprio Acordo Económico e Comercial Global (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*, CETA) entre a União Europeia e o Canadá, que alcançou um dos acessos mais avançados a respeito do Modo 4 do GATS<sup>98</sup>:

“Aplica-se a medidas adotadas ou mantidas por uma Parte relativamente à entrada ou estada temporárias no seu território de pessoal-chave, prestadores de serviços sob contrato, profissionais independentes e visitante em breve deslocação por motivos profissionais. O presente capítulo não se aplica às medidas que afetem as pessoas singulares que pretendam ter acesso ao mercado de trabalho de uma Parte, nem às medidas referentes à cidadania, à residência ou ao emprego numa base permanente” (art. 10.2, n.º 2).

As virtudes da livre circulação de pessoas como ferramenta de desenvolvimento económico têm sido reconhecidas principalmente “quando ela ocorre regionalmente e entre Estados com níveis semelhantes de desenvolvimento económico”<sup>99</sup>. De resto, um estudo muito “fresco” conclui que:

“Excepto em algumas comunidades económicas regionais, os acordos comerciais preferenciais centram a sua atenção mais em questões procedimentais do que na real abertura dos fluxos de migração, mais na circulação temporária de indivíduos altamente qualificados ou especializados do que no movimento de pessoas à procura de trabalho ou emprego permanente. Nesse sentido, o contributo dos acordos comerciais preferenciais para o sistema mais amplo de liberalização ou gestão dos fluxos migratórios permanece limitado”<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> JOOST PAUWELYN, TRUNG NGUYEN e KHALID KAMAL, *Visa and Asylum*, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, pp. 240 e 245.

<sup>98</sup> JACQUES PELKMANS, *Business dimensions of EU's new FTAs*, in *Journal of European Integration*, 2017, p. 787.

<sup>99</sup> VINCENT CHETAIL, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, p. 97.

<sup>100</sup> JOOST PAUWELYN, TRUNG NGUYEN e KHALID KAMAL, *Visa and Asylum*, in *Handbook of Deep Trade Agreements*, Aaditya Mattoo, Nadia Rocha e Michele Ruta (ed.), Washington, DC, 2020, pp. 245-246.

Outro estudo conclui, no entanto, que a assinatura de um acordo comercial preferencial (independentemente do seu conteúdo) estimula a migração bilateral em 24%, que os acordos comerciais preferenciais que incluem disposições sobre vistos e asilo estimulam os fluxos bilaterais de migração em 35% e que os acordos comerciais preferenciais que incluem cláusulas que regulam os mercados de trabalho entre os países membros estimulam os fluxos migratórios bilaterais em 39%<sup>101</sup>.

## 6. Acordos Bilaterais de Migração Temporária

Relativamente aos acordos comerciais preferenciais, os acordos bilaterais de migração temporária gozam da vantagem de poderem ser negociados em resposta aos ciclos económicos e de permitirem garantir níveis de acesso também para trabalhadores com baixas qualificações<sup>102</sup>, cujos movimentos os governos não estão dispostos a liberalizar no contexto de acordos comerciais preferenciais ou do GATS<sup>103</sup>. Ocasionalmente, os acordos bilaterais de trabalho possibilitam que os países industrializados acolham trabalhadores mais qualificados para os sectores da saúde ou de tecnologias da informação.

Em 2017, mais de 4,9 milhões de trabalhadores migrantes entraram nos países da OCDE por meio de programas de migração temporária de trabalho para os sectores do turismo, agrícola, da silvicultura, da construção e outros<sup>104</sup> e alguns dos acordos concluídos tratam de questões que estão fora do alcance da OMC, como repatriamento de migrantes ilegais, treinamento e disposições gerais sobre imigração<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> GIANLUCA OREFICE, *Managing global value chains and migration through deep preferential trade agreements*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), Genebra, 19.11.2018.

<sup>102</sup> THOMAS COTTIER e CHARLOTTE SIEBER-GASSER, *Labour Migration, Trade and Investment: From Fragmentation to Coherence*, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, p. 52.

<sup>103</sup> SHERRY STEPHENSON e GARY HUFBAUER, *Labor Mobility*, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 290. Caso sejam eliminados todos os requisitos de visto e autorização de trabalho entre dois países, o desvio ao tratamento da Nação Mais Favorecida inerente a um acordo bilateral de migração é justificado ao abrigo da exceção do art V-A do GATS, isto é, estaremos ante um acordo de integração do mercado de trabalho. MARION PANIZZON, *Standing together apart: Bilateral migration agreements and the temporary movement of persons under “mode 4” of GATS*, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 77, University of Oxford, 2010, p. 17.

<sup>104</sup> OCDE, *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 25.

<sup>105</sup> ROMAN GRYNBERG e Veniana Qalo, *Migration and the World Trade Organization*, in *Journal of World Trade*, August 2007, p. 761.

Hoje em dia, os acordos bilaterais de migração temporária assumem especial relevância no caso dos programas agrícolas sazonais em muitos países da OCDE e, historicamente, o denominado programa *bracero* (começou em 1942) chegou a abranger mais de 450 000 trabalhadores mexicanos por ano<sup>106</sup>. O programa norte-americano terminou em 1964 com o objetivo de melhorar os salários e as condições laborais dos trabalhadores rurais norte-americanos<sup>107</sup>, mas a abolição do programa não atingiu os resultados esperados nos estados mais afetados pela exclusão dos *braceros* em relação a outros estados:

“A redução na oferta de mão-de-obra causada no final do programa levou antes algumas empresas a adotar tecnologia avançada, mas não a alterar a relação terra / trabalho usada por cada tecnologia e, portanto, não alterou o produto marginal do trabalho”<sup>108</sup>.

## 7. Considerações Finais

Atendendo a que, em 2015, o rácio entre o rendimento médio dos países de rendimentos elevados e o dos países de rendimentos baixos foi de 70: 1<sup>109</sup>, é provável que as pressões migratórias tendam a continuar no futuro próximo. Em contrapartida, os temores dos países ricos sobre a erosão da respectiva identidade cultural, os problemas de assimilação dos imigrantes, o aumento da despesa pública, etc., levam a que seja pouco verosímil que as barreiras à mobilidade da mão-de-obra deixem de representar a maior distorção da economia internacional<sup>110</sup> e que ocorra nos tempos mais próximos uma migração em massa de trabalhadores menos qualificados dos países pobres para os países ricos<sup>111</sup>.

---

<sup>106</sup> SHERRY STEPHENSON e GARY HUFBAUER, Labor Mobility, in *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, Jean-Pierre Chauffour e Jean-Christophe Maur ed., The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 287.

<sup>107</sup> MICHAEL A. CLEMENS, ETHAN G. LEWIS e HANNAH M. POSTEL, *Immigration Restrictions as Active Labor Market Policy: Evidence from the Mexican Bracero Exclusion*, in *American Economic Review*, 2018, p. 1649.

<sup>108</sup> OCDE, *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 157.

<sup>109</sup> T. ALEXANDER ALEINIKOFF, *Toward a Global System of Human Mobility: Three Thoughts*, in *American Journal of International Law Unbound*, Vol. 111, 2017, p. 24.

<sup>110</sup> JOHN GIBSON e DAVID MCKENZIE, *Eight Questions about Brain Drain*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 25, Number 3, Summer 2011, p. 111.

<sup>111</sup> ALAN WINTERS, *The Temporary Movement of Workers to Provide Services (GATS Mode 4)*, in *A Handbook of International Trade in Services*, Aaditya Mattoo, Robert Stern e Gianni Zanini (ed.), Oxford University Press, 2008, p. 480.

Normalmente, as populações locais acreditam que os imigrantes roubam o emprego de trabalhadores do país de destino, contribuem para a redução dos salários, oneram os serviços públicos (por exemplo, assistência médica e educação), não pagam impostos suficientes, ameaçam a coesão nacional, etc. Os estatutos de imigração dos Estados Unidos, por exemplo, declaram que “qualquer estrangeiro que, dentro de cinco anos após a data de entrada, se tornou um encargo público... é deportável”<sup>112</sup>. Durante a campanha presidencial, Donald Trump afirmou inclusive que os imigrantes mexicanos eram criminosos<sup>113</sup> e, quando presidente, chegou a propor em maio de 2019 um direito aduaneiro adicional de 5% sobre as importações do México, um valor que “aumentaria gradualmente” até que o fluxo de imigrantes indocumentados fosse interrompido<sup>114</sup>, mas acabou por não levar avante tal ideia<sup>115</sup>.

Na própria União Europeia, muitas vezes enaltecida pelo seu modelo social, a Áustria implementou em janeiro de 2019 uma nova lei que adapta os benefícios da família a um valor proporcional ao poder de compra do país de origem para os cidadãos da União Europeia que trabalham na Áustria<sup>116</sup>; e foi aprovada em novembro de 2018 uma nova lei para reformar o regime de rendimento mínimo, sendo o valor mais baixo para os candidatos que não concluíram o ensino obrigatório na Áustria e não possuem conhecimentos intermédios de alemão (B1) nem conhecimentos avançados de inglês (C1)<sup>117</sup>.

<sup>112</sup> GEORGE J. BORJAS, *International Migration*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 3.<sup>a</sup> ed., Palgrave Macmillan, 2018, p. 6765.

<sup>113</sup> Ironicamente, durante a era colonial, a Grã-Bretanha transportou verdadeiros criminosos para o território que hoje corresponde aos Estados Unidos (MARGARET PETERS, *Trading barriers: immigration and the remaking of globalization*, Princeton University Press, 2017, p. 222). De salientar que os imigrantes nos Estados Unidos são geralmente bem menos propensos que os nativos a cometer crimes ou a serem presos. RYAN NUNN, JIMMY O'DONNELL e JAY SHAMBAUGH, *A Dozen Facts about Immigration*, The Hamilton Project, Washington, DC, 2018, p. 14.

<sup>114</sup> THE NEW YORK TIMES, *Trump Says U.S. Will Hit Mexico With 5% Tariffs on All Goods*, 30.5.2019.

<sup>115</sup> Talvez porque, tendo o México em 2018 exportado para os Estados Unidos produtos no valor de 346,5 mil milhões de dólares em mercadorias, um direito aduaneiro de 5% sobre esses produtos equivaleria a um aumento de impostos de mais de 17 mil milhões de dólares. Naturalmente, a maioria dos custos seria repassada às empresas e consumidores norte-americanos (THE NEW YORK TIMES, *Trump Says U.S. Will Hit Mexico With 5% Tariffs on All Goods*, 30.5.2019). Estima-se ainda que a contribuição dos próprios imigrantes ilegais no caso dos Estados Unidos seja de aproximadamente 2,6% do PIB. RYAN NUNN, JIMMY O'DONNELL e JAY SHAMBAUGH, *A Dozen Facts about Immigration*, The Hamilton Project, Washington, DC, 2018, p. 10.

<sup>116</sup> Nas eleições realizadas na Áustria entre 1979 e 2013, os votos no Partido da Liberdade de extrema-direita estiveram directamente relacionados com o aumento da imigração. TIMOTHY J. HATTON, *Asylum Migration to the Developed World: Persecution, Incentives, and Policy*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2020, p. 89.

<sup>117</sup> OCDE, *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 100.

Os países mais ricos gastam ainda somas gigantescas no controlo da entrada de migrantes, tendo os Estados Unidos, por exemplo, desembolsado 18 mil milhões de dólares no controlo das suas fronteiras só em 2012<sup>118</sup> e estima-se que os custos do muro que a Administração Trump está a construir ao longo da fronteira com o México ascendam a 18 mil milhões de dólares, fora os custos de manutenção<sup>119</sup>.

Todavia, a maioria dos estudos existentes (centrados vulgarmente nos países ricos da OCDE) conclui que os efeitos económicos da migração nos países de destino são genericamente positivos<sup>120</sup>. Especificamente, um estudo de 2016 sugere que “um aumento de 1 ponto percentual na participação de migrantes na população adulta nas economias avançadas pode aumentar o PIB *per capita* até 2% a longo prazo”<sup>121</sup>. Não só o impacto geral da imigração sobre os salários dos trabalhadores do país de acolhimento é, no máximo, modesto<sup>122</sup>, como também os migrantes aumentam a produtividade do trabalho, muitas vezes preenchendo lacunas no mercado de trabalho, especialmente em países com população envelhecida; trabalham em sectores onde são escassos os trabalhadores pouco qualificados e altamente qualificados (explorações agrícolas, enfermagem, fabricação altamente qualificada e tecnologia); e contribuem para as economias dos países de acolhimento pagando impostos e gastando cerca de 85% dos seus salários nos mesmos, sendo os 15% restantes enviados como remessas para o país de origem<sup>123</sup>.

Mesmo relativamente à tão propalada “fuga de cérebros”, é preciso ter presente que a mobilidade da mão-de-obra sempre foi uma ferramenta poderosa para aliviar a pobreza<sup>124</sup>. O trabalhador estrangeiro médio de um país menos desenvolvido pode esperar aumentar o seu salário cinco vezes caso emigre para os Estados Unidos<sup>125</sup> e

---

<sup>118</sup> JAMES C. HATHAWAY e THOMAS GAMMELTOFT-HANSEN, *Non-Refoulement in a World of Cooperative Deterrence*, in Columbia Journal of Transnational Law, 2015, p. 236.

<sup>119</sup> THE WASHINGTON POST, *Long-term maintenance for Trump's border wall could cost billions, but government isn't saying*, 5.2.2020.

<sup>120</sup> OCDE/OIT, *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*, OECD Publishing, Paris, 2018, p. 18.

<sup>121</sup> FLORENCE JAUMOTTE, KSENIA KOLOSKOVA e SWETA CHAMAN SAXENA, *Impact of Migration on Income Levels on Advanced Economies (Spillover Task Force)*, International Monetary Fund, October 2016, p. 2.

<sup>122</sup> OCDE, *International Migration Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris, 2019, p. 154.

<sup>123</sup> VINCENT CHETAU, *International Migration Law*, Oxford University Press, 2019, pp. 4-5.

<sup>124</sup> REBEKAH SMITH e FARAH HANI, *Labor Mobility Partnerships: Expanding Opportunity with a Globally Mobile Workforce*, Final Report of the Connecting International Labor Markets Working Group, Center for Global Development, Washington, DC, 2020, p. 2.

<sup>125</sup> KIMBERLY CLAUSING, *Open: The Progressive Case for Free Trade, Immigration, and Global Capital*, Harvard University Press, 2019, p. 189.

os migrantes enviam muito dinheiro para casa<sup>126</sup>. Alguns países, como a Indonésia, até incentivam a emigração por força das remessas que dela resultam<sup>127</sup>. Um engenheiro que ganha 6000 dólares por ano na Indonésia pode auferir 60 000 dólares nos Estados Unidos e enviar para o seu país de origem todo o valor que costumava obter em casa.

Convém ter presente igualmente que as famílias que recebem remessas tendem a ter filhos que permanecem mais anos na escola comparativamente às famílias que não as recebem<sup>128</sup>. E, diferentemente dos fundos dos doadores internacionais, as remessas tendem a fluir diretamente para os destinatários pretendidos e não desperdiçadas ou desviadas por funcionários corruptos. As remessas são também mais confiáveis que o investimento estrangeiro, sendo contracíclicas, ou seja, os investidores estrangeiros fogem quando começa uma crise, mas os migrantes sentem-se compelidos a ajudar ainda mais os seus parentes em casa<sup>129</sup>.

Ademais, a migração ajuda a reduzir os custos de transação e outros tipos de informação, facilitando o comércio e os fluxos de investimento estrangeiro direto, e é

---

<sup>126</sup> As chamadas remessas são transferências financeiras ou em espécie feitas pelos migrantes diretamente para as famílias ou comunidades nos seus países de origem. As remessas para países de rendimento baixo e médio atingiram um recorde de 529 mil milhões de dólares em 2018, quase 10% mais em relação ao ano anterior, e são a maior fonte de financiamento externo para esses países (três vezes maiores que a ajuda externa). No caso dos países menos avançados, as remessas de trabalhadores migrantes representaram 7% do PIB em 2019 (OMC, *The COVID-19 Pandemic and Trade-Related Developments in LDCs – Information Note*, 8.6.2020, p. 4). Em 2018, a Índia, a China, o México, as Filipinas e o Egito foram (por ordem decrescente) os cinco principais países destinatários de remessas, embora a Índia e a China estivessem bem acima dos restantes, com remessas superiores a 67 mil milhões de dólares para cada país. Em termos de percentagem do PIB, os cinco principais países receptores de remessas em 2018 foram: Tonga (35,2%), Quirguistão (33,6%), Tajiquistão (31%), Haiti (30,7%) e Nepal (28%). No que diz respeito à origem das remessas (2017), 68 mil milhões de dólares tiveram origem nos Estados Unidos, seguidos pelos Emirados Árabes Unidos (44 mil milhões), Arábia Saudita (36 mil milhões), Suíça (26 mil milhões) e Alemanha (22 mil milhões) (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *World Migration Report 2020*, Genebra, 2019, p. 36). De notar ainda que a magnitude real das remessas globais será provavelmente maior do que as estimativas disponíveis, uma vez que os dados avançados não capturam, por exemplo, os fluxos através de canais informais. De notar, por último, que as remessas globais em 1970 foram estimadas em pouco mais de 3 mil milhões de dólares. FIONA ADAMSON, *Crossing Borders: International Migration and National Security*, in *International Security*, Vol. 31, N.º 1, Summer 2006, p. 187.

<sup>127</sup> AJAY BAILEY, *Global Migration: Current Trends and Issues*, in *Issues in International Migration Law*, Richard Plender (ed.), Brill, Leiden, 2015, p. 13.

<sup>128</sup> ANDRÉS SOLIMANO, *International Migration in the Age of Crisis and Globalization: Historical and Recent Experiences*, Cambridge University Press, 2010, p. 66.

<sup>129</sup> THE ECONOMIST, *Special report Migration*, 16.11.2019, p. 7.

um canal de transferência de tecnologia e de fortalecimento do capital humano nos países em desenvolvimento, possibilitando aos prestadores de serviços acumularem conhecimento e experiência durante a sua estadia no exterior<sup>130</sup>, ou seja, “a fuga de cérebros pode ser transformada em circulação cerebral”<sup>131</sup>. Por exemplo, a experiência do sector das tecnologias de informação na Índia indica que o Modo 4 do GATS está associado a mais investimentos estrangeiros, tanto internos quanto externos, e muitos profissionais indianos que trabalharam nos Estados Unidos tiveram uma influência significativa na decisão das multinacionais americanas estabelecerem atividades na Índia. Posteriormente, empresas indianas de Tecnologias de Informação, como a Wipro e a Infosys, estabeleceram subsidiárias no exterior ou parcerias (Modo 3 do GATS)<sup>132</sup>.

Sendo ainda verdade que a fuga de cérebros pode induzir à escassez de mão-de-obra em certas atividades relevantes (por exemplo, quando a emigração de engenheiros ou profissionais de saúde prejudica a capacidade do país de origem de adotar novas tecnologias ou de lidar com crises de saúde)<sup>133</sup> e que os padrões de migração global são cada vez mais assimétricos<sup>134</sup>, também o é que a maioria dos indivíduos qualificados dos países em desenvolvimento não emigra<sup>135</sup> e que os profissionais médicos constituem apenas 12-15% dos imigrantes instruídos<sup>136</sup>. Geralmente, o país em desenvolvimento médio tem 7,3% da sua população com ensino superior em países de rendimentos mais elevados<sup>137</sup>.

A migração internacional pode mesmo influenciar a trajetória política (e económica) das nações, podendo mudar as crenças e preferências políticas dos emi-

---

<sup>130</sup> OMC, *World Trade Report 2004: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade*, WTO Publications, Genebra, 2004, pp. 47-48.

<sup>131</sup> JOEL TRACHTMAN, *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Michigan, 2009, p. 60.

<sup>132</sup> OMC, *World Trade Report 2004: Exploring the linkage between the domestic policy environment and international trade*, WTO Publications, Genebra, 2004, p. 53.

<sup>133</sup> FRÉDÉRIC DOCQUIER e HILLEL APOPORT, Brain Drain, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 3.<sup>a</sup> ed., Palgrave Macmillan, 2018, p. 1051.

<sup>134</sup> Entre 1990 e 2010, o número de migrantes com diploma do ensino superior aumentou quase 130%, mas o número de migrantes com educação primária elevou somente 40% (SARI PEKKALA KERR, WILLIAM KERR, ÇAGLAR ÖZDEN e CHRISTOPHER PARSONS, *Global Talent Flows*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 30, Number 4, Fall 2016, p. 83). Ainda que representem menos de um quinto da população mundial, os países da OCDE hospedam dois terços dos migrantes altamente qualificados. *Idem*, p. 85.

<sup>135</sup> John Gibson e DAVID MCKENZIE, *Eight Questions about Brain Drain*, in *Journal of Economic Perspectives*, Volume 25, Number 3, Summer 2011, p. 116.

<sup>136</sup> *Idem*, p. 109.

<sup>137</sup> *Idem*, p. 117.

grantes<sup>138</sup>. Os migrantes absorvem novas normas, práticas e informações políticas no exterior, que depois podem transmitir às suas comunidades de origem<sup>139</sup>.

De notar, por último, alguns aspectos que reputamos relevantes. Primeiro, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável integra a migração em 10 das 169 metas de desenvolvimento sustentável<sup>140</sup>, sendo de destacar as seguintes:

8.8 Proteger os direitos laborais e promover ambientes de trabalho seguros e protegidos para todos os trabalhadores, incluindo trabalhadores migrantes, em particular mulheres migrantes e trabalhadores precários;

10.7 Facilitar a migração e a mobilidade organizada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planeadas e bem administradas;

10.C Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação das remessas de migrantes e eliminar os corredores de remessas com custos superiores a 5%<sup>141</sup>.

Segundo, as empresas descobriram nos últimos decénios que, muitas vezes, pode ser mais barato mudar a produção para o exterior do que contratar trabalhadores estrangeiros e, nesse sentido, o recurso ao *outsourcing* e o investimento directo estrangeiro podem reduzir os incentivos à migração. A própria circunstância de a liberalização do comércio internacional implicar, regra geral, mais prosperidade e riqueza (mesmo nas regiões mais pobres), uma maior diversidade de produtos, preços mais baixos, etc., pode também ter impacto nos incentivos à migração.

---

<sup>138</sup> TOMAN BARSBAI, HILLEL RAPOPORT, ANDREAS STEINMAYR e CHRISTOPH TREBESCH, *The Effect of Labor Migration on the Diffusion of Democracy: Evidence from a Former Soviet Republic*, in *American Economic Journal: Applied Economics* 2017, pp. 36-69.

<sup>139</sup> Porém, alguns casos recentes demonstram que a emigração para as democracias ocidentais não trouxe um dividendo democrático para os países de origem, pelo menos para já. Por exemplo:

“Décadas de imigração cubana para os Estados Unidos ou de imigração iraniana para o Ocidente fizeram pouco para promover a democracia em Cuba ou no Irão. Os factores que explicam os efeitos democráticos da emigração prendem-se possivelmente com a extensão com que os migrantes podem manter laços estreitos e comunicarem livremente com as suas comunidades de origem, com a distância cultural entre os países de origem e de acolhimento, com o grau de integração dos imigrantes nas sociedades de acolhimento, com as circunstâncias que levaram à emigração em primeiro lugar, etc”. *Idem*, p. 66.

<sup>140</sup> A Assembleia Geral das Nações Unidas adoptou a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) em setembro de 2015. A Agenda consiste em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas associadas. Os objetivos e metas foram formulados por meio de um processo participativo que envolveu estados, sociedade civil global e muitos outros actores e visam combater a pobreza, a desigualdade, a fome, as alterações climáticas, etc.

<sup>141</sup> Para maiores desenvolvimentos, INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*, Genebra, 2018.

Inversamente, o protecionismo, principalmente o agrícola, desloca ou destrói empregos nos países mais pobres e pode incentivar a migração<sup>142</sup>.

Terceiro, a tecnologia digital está a permitir separar a mão-de-obra da sua localização física através do trabalho remoto, facilitando a execução de tarefas nos “nossos” escritórios por funcionários estrangeiros (“é quase como se esses estrangeiros estivessem na sala falando o mesmo idioma”<sup>143</sup>) e reduzindo (em termos de produção) o impacto dos controlos sobre a migração. Relevantemente, as tecnologias digitais permitem que as empresas explorem diferenças salariais entre países ou regiões e expandam a gama de empregos sujeitos diretamente à concorrência internacional. Regra geral, os “telemigrantes” auferem salários mais reduzidos, uma vez que vivem em países onde o custo de vida é mais baixo, não estão sujeitos às mesmas leis laborais, não solicitam indemnizações, férias pagas, contribuições para a segurança social ou licenças de maternidade e paternidade, etc<sup>144</sup>. Apesar de o aumento da telemigração poder levar a acusações de “dumping social” por parte dos trabalhadores dos países ricos<sup>145</sup>, é cada vez maior o número de empresas de países ricos que recorre a telemigrantes. Empresas dos Estados Unidos, da Austrália e do Reino Unido são as que contratam mais telemigrantes e as Filipinas, a Índia e o Bangladesh as três maiores fontes de telemigrantes<sup>146</sup>.

Enfim, as estimativas mais conservadoras apontam para ganhos significativos em termos de bem-estar mundial caso se tornasse realidade a alocação ótima da força de trabalho entre os diferentes países, variando os ganhos entre 5 e 12% do rendimento real mundial, ou seja, entre 2 biliões a 4,3 biliões de dólares por ano<sup>147</sup>. Relevantemente, os migrantes representam aproximadamente 3% da população mundial, mas produzem mais de 9% do PIB global, cerca de 3 biliões de dólares a mais do que se tivessem ficado em casa<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> THOMAS COTTIER e CHARLOTTE SIEBER-GASSER, Labour Migration, Trade and Investment: From Fragmentation to Coherence, in *The Palgrave Handbook of International Labour Migration: Law and Policy Perspectives*, Marion Panizzon, Gottfried Zurcher e Elisa Fornale (ed.), Palgrave Macmillan, Nova Iorque, 2015, pp. 41-42.

<sup>143</sup> RICHARD BALDWIN, *The Globotics Upheaval: Globalization, Robotics, and the Future of Work*, Oxford University Press, 2019, p. 15. Em 2017, o candidato à presidência francesa, Jean-Luc Mélenchon, fez campanha em Lyon e Marselha ao mesmo tempo, recorrendo a uma projeção holográfica. *Idem*, p. 134.

<sup>144</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>145</sup> *Idem*, p. 228.

<sup>146</sup> RICHARD BALDWIN e RIKARD FORSLID, *Globotics and Development: When Manufacturing is Jobless and Services are Tradable*, NBER Working Paper N.º 26731, February 2020, p. 24.

<sup>147</sup> ANU BRADFORD, *Sharing the Risks and Rewards of Economic Migration*, in University of Chicago Law Review, 2013, p. 31.

<sup>148</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, *Migration and the 2030 Agenda: A Guide for Practitioners*, Genebra, 2018, p. 11.