
A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO CONSUMIDOR TURISTA E VISITANTE

Brasília/DF – Brasil
Ministério do Turismo
Ministério da Justiça
2014

Coordenação e Produção

Brasil
Ministério da Justiça
Secretaria Nacional do Consumidor

Publicação

Brasil
Ministério do Turismo
Instituto Brasileiro de Turismo EMBRATUR

Supervisão, Tradução e Revisão

Coordenação-Geral de Consumo e Cidadania
Ana Cândida Muniz Cipriano
Erica Figueira de Almeida Werneck
Natalia Miranda Anders
Bernardo Vieira Torres de Teive e Argolo

Colaboração

Ardyllis Alves Soares

342.5
P967i A proteção internacional do consumidor turista e visitante/Ministério da Justiça,
Secretaria Nacional do Consumidor, Ministério do Turismo; coordenadores: Ana Cândida
Muniz Cipriano ... [et al.]; colaboração: Ardylis Alves Soares. – 1. ed. Brasília: Ministério
da Justiça; Ministério do Turismo, 2014.
380 p.: il. color.

Texto em português e inglês.

ISBN:

1. Proteção e defesa do consumidor
2. Direito do consumidor.
3. Turismo – consumo. I. Brasil. Secretaria Nacional do Consumidor.
II. Brasil. Ministério do Turismo. III. Instituto Brasileiro de Turismo.

CDD

Ficha elaborada pela Biblioteca do Ministério da Justiça

Distribuição

1ª Edição – Tiragem: 500

As informações contidas nesta publicação foram fornecidas pelos colaboradores e órgãos participantes. A transcrição e a tradução desta publicação é permitida desde que citados autor e fonte.

República Federativa do Brasil

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministério da Justiça

Ministro de Estado da Justiça

José Eduardo Cardozo

Secretária Nacional do Consumidor

Juliana Pereira da Silva

Ministério do Turismo

Ministro de Estado do Turismo

Gastão Dias Vieira


Instituto Brasileiro de Turismo EMBRATUR

Presidente

Flavio Dino de Castro e Costa



APRESENTAÇÃO



Em uma sociedade em constante movimento e transformação, o advento de novos produtos e serviços no âmbito das relações de consumo não é privilégio apenas dos cidadãos brasileiros.

Atualmente a evolução das ferramentas de consumo e comunicação tem permitido não apenas a diminuição das distâncias, mas conferido rapidez ao processo, diminuindo distâncias entre países, continentes e pessoas. Nesse sentido, necessitamos repensar a relação do cidadão com a sociedade e o mundo, trata-se de um novo momento que transforma o cidadão em um cidadão global, fazendo jus a novos marcos institucionais que garantam a adequada proteção aos seus interesses e direitos.

Considerando que o turismo é uma das áreas que cresce e se desenvolve dia a dia, em especial, considerando o contínuo aumento dos fluxos de entradas e saídas de turistas no mundo todo, a reflexão sobre a proteção dos consumidores turistas e visitantes faz-se inevitável.

A presente publicação, ao reunir artigos de especialistas nas áreas de proteção ao consumidor e do turismo de diversas nacionalidades, pretende ressaltar a importância das ações e políticas que envolvem a proteção do turista e visitante no tocante às suas relações de consumo.

Ela apresenta um panorama da proteção e defesa dos consumidores como turistas em diversos países, e procura refletir sobre a necessidade de se proteger o turista consumidor como um cidadão global.

Essa reflexão é o que motivou o Brasil a apresentar uma proposta de Convenção de Proteção ao Consumidor Turista e Visitante na Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. A proposta leva em conta a necessidade de proteger internacionalmente os consumidores turistas, por meio de maior interação entre os órgãos administrativos de proteção ao turista e ao consumidor, conferindo, portanto, apropriada proteção aos consumidores turistas em âmbito mundial.

Por fim, esta publicação só foi possível graças ao trabalho e a generosidade de todos os especialistas envolvidos, esperamos que ela possa contribuir para reflexão e construção de um novo marco internacional entre os povos.

Secretaria Nacional do Consumidor
Ministério da Justiça - Brasil

PRESENTATION



In a society of constant motion and transformation, not only Brazilian citizens have been experiencing the advent of new products and services in the context of consumer relations.

Currently, the evolution of consumption and communication mechanisms has allowed not only the reduction of distances, but has made the process faster, shortening distances among countries, continents, and people. In this regard, we need to rethink the citizen relationship with the society and the world, since in this new moment citizens have become global citizens, deserving new institutional frameworks, ensuring appropriate protection to such global citizens interests and rights.

Considering that tourism is one of the areas that grows and develops day after day, and taking into account that, especially, the continuous increase of the flows of inputs and outputs of tourists worldwide, it makes inevitable the discussion about the protection of consumers as tourists and visitors.

The present publication, gathering articles from experts in the areas of consumer protection and tourism of various nationalities, aims to emphasize the importance of actions and policies regarding the protection of tourists and visitors in the area of consumer relations.

It presents an overview of the protection and defense of consumers as tourists in many countries, and seeking an analysis regarding the need of protecting the consumer as a tourist as a global citizen.

This reflection prompted Brazil to submit a proposal for a Convention on Consumer Protection as Tourist and Visitor at the Hague Conference on Private International Law. The proposal takes into account the need to protect consumers as tourists internationally through a greater interaction among the administrative bodies to protect the tourist as a consumer, thus giving appropriate protection to consumers worldwide.

Finally, this publication has only been made possible thanks to the work and generosity of all experts and contributors involved. We sincerely hope it can contribute to the reflection about such important theme making it possible to build a new international framework among nations.

**National Secretariat for Consumer
Ministry of Justice – Brazil**

PREFÁCIO



A construção de um país competitivo do ponto de vista turístico passa, necessariamente, pela garantia da defesa dos direitos dos consumidores. Trata-se de uma condição fundamental para os visitantes enxergarem os nossos destinos e serviços como parte de um sistema maior em que as relações de consumo são pautadas pelo respeito, e existe uma rede de proteção pronta para ampará-los caso sintam-se lesados.

A publicação “A proteção Internacional do Consumidor Turista e Visitante”, de maneira didática e objetiva, contribui para a ampliação e aprofundamento do debate. Na medida em que reúne artigos de especialistas de diversos países, ela permite o caminhar do Brasil na consolidação de uma teia que trabalha, de maneira coordenada, para perseguir a satisfação das diversas pontas envolvidas nas relações de consumo.

O tema é complexo e demanda um esforço articulado de parceiros estratégicos nas esferas pública e privada. A conscientização do consumidor turista deve funcionar como catalisadora do processo. O momento é extremamente favorável. Quando bilhões de pessoas no mundo olharem para o Brasil na Copa do Mundo e nos Jogos Olímpicos, queremos mostrar a eles um país empenhado em garantir a defesa dos direitos dos consumidores.

O trabalho coordenado pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça, junto a organismos, fóruns, comissões e comitês internacionais, cria um ambiente favorável para o Brasil consolidar-se como potência turística mundial. O livro que você, leitor, tem em mãos é parte de uma estratégia maior de construção e consolidação da nossa imagem enquanto nação.

Um país que trabalha a sustentabilidade no seu mais amplo significado e enxerga as relações entre a cadeia produtiva e a sociedade como um aspecto fundamental desse tema. Produto ou serviço sustentável é aquele que respeita não apenas o meio ambiente, mas as relações de trabalho envolvidas na produção e, principalmente, os anseios do comprador, ponta final e essencial de todo o processo.

O Ministério do Turismo e a Embratur entendem que é fundamental focar o visitante. Saber quais os seus desejos e anseios. Garantir que as suas expectativas sejam superadas para conseguirmos figurar entre as três maiores economias turísticas do mundo em 2022, como prevê o Plano Nacional de Turismo. O objetivo só será alcançado se o consumidor sentir que os seus direitos serão garantidos no nosso país.

**Gastão Vieira,
Ministro do Turismo**

PREFACE

Building a competitive country from the tourist perspective, necessarily involves the guarantee to the protection of consumer rights. This is a fundamental condition to our visitors perceive our destinations and services as part of a larger system where consumption relations are guided by respect and where there is a safety net ready to support him if he feels aggrieved.

The publication "The International Protection of Tourist and Visitor as a Consumer", didactically and objectively, contributes to widening and deepening the debate. Once it features articles of experts from different countries, it allows the consolidation of Brazil in the search of a web working in a coordinated way, to pursue the satisfaction of several tips involved in consumer relations.

The subject is complex and requires a concerted effort of strategic partners in the public and private spheres. The awareness of the tourist consumer must work as a catalyst of the process. The moment is extremely favorable. When billions of people around the world look at Brazil during the World Cup and the Olympic Games, we want to show them a country committed to ensuring the protection of consumer rights.














The work coordinated by the National Consumer Secretariat (Senacon), under the Ministry of Justice, alongside international organizations, forums, commissions and committees, creates a favorable environment to Brazil consolidate itself as a world tourism power. The book that you, the reader, have on hand is part of a larger strategy to build and consolidate our image while nation.

A country that works the sustainability in its broadest meaning and sees the relationship between the production chain and society as a fundamental aspect of this theme. Sustainable product or service is the one that respects not only the environment, but the labor relations involved in the production and, especially, the buyer's desires, the final objective and essential to the whole process.

The Ministry of Tourism and Embratur understand that it is essential to focus in the visitor. To know which are their needs and desires. To ensure that his expectations become exceeded so we can feature among the top three tourist economies of the world in 2022, as envisaged by the National Tourism Plan. The goal will only be achieved if the consumer feels that his rights are guaranteed in our country.

Gastão Vieira,
Ministry of Tourism

Sumário Summary

	Consumer Protection for Tourists in Australia	16		Consumo y Turismo en Costa Rica	195
	A Proteção Consumerista aos Turistas na Austrália	24		Consumo e Turismo na Costa Rica	210
	Proteção e Defesa do Consumidor Turista e Visitante no Brasil	31		Enforcement of consumer protection laws in the travelling branch in the Netherlands	221
	Protection and Defense of the Tourist Consumer and Visitor in Brazil	38		Execução da Legislação de Proteção ao Consumidor no Setor de Turismo na Holanda	231
	Consumo e Turismo	46		La protección de los consumidores más allá de las fronteras	240
	Consumer and Tourism	57		A proteção dos consumidores além das fronteiras	250
	Proposta Brasileira de Convenção sobre Cooperação em respeito da Proteção dos Turistas e Visitantes Estrangeiros na Conferência da Haia de Direito Internacional Privado: por uma Rede de Cooperação Global para proteger turistas estrangeiros	71		Consumo e Turismo: contributo da Direção-Geral do Consumidor, Portugal	258
	Brazilian Proposal for a Convention on Cooperation in respect of the Protection of Tourists and Foreign Visitors in the Hague Conference on Private International Law: for a Global Network Cooperation to protect foreign tourists	84		Consumption and Tourism: contribution of the General Directorate of Consumer, Portugal	266
	Combating Deceptive Marketing Practices: An Overview	99		L'information et la protection des consommateurs en Suisse: passage à une perspective internationale	276
	Combatendo Práticas Enganosas de Marketing: Uma Visão Geral	111		A informação e a proteção dos consumidores na Suíça: passagem a uma perspectiva internacional	286
	Consumo y Turismo en Chile: Reclamos por problemas de consumo en el sector turismo entre 2012-2013	119		Turista: un consumidor que debe ser protegido	294
	Consumo e Turismo no Chile: Reclamações por problemas de consumo no setor turístico entre 2012-2013	127		Turista: um consumidor que deve ser protegido	301
	A Realidade e o Futuro da Proteção do Consumidor Turista na China	133		El consumidor turista y su protección internacional en el Uruguay de hoy	307
	The Reality and the Future of the Tourist Consumer Protection in China	143		O consumidor turista e sua proteção internacional no Uruguai de hoje	320
	Colombia es Realismo Mágico: La situación del sector turismo en Colombia	155		Anexo	330
	Colômbia é Realismo Mágico: A situação do setor do turismo na Colômbia	167			
	Las dificultades del turista y el visitante y la protección del consumidor	177			
	As dificuldades do turista e do visitante e a proteção do consumidor	187			

CONSUMER PROTECTION FOR TOURISTS IN AUSTRALIA

Gail Pearson^{1*}
Harold Lehmann^{2}**

1. Introduction

Tourists and travellers have long been recognised by the law as a special class of persons. In the Australian context, they are afforded traditional tort and contract rights arising from special duties and obligations owed by providers of tourism services.³ They are also afforded protection under legislative frameworks designed to enhance the common law. The tourism industry encompasses a wide variety of supplies, which are mostly services, such as: arranging travel, accommodation and sightseeing activities (travel agency); providing transport, accommodation or sightseeing services; supplying food, drink or other goods connected with the foregoing. The Australian Consumer Law⁴ ("ACL") provides tourists with enhanced protections uniformly throughout Australia. Both national and international tourists are protected by the ACL and may seek relief in the relevant tribunals or courts. This brief will address the upcoming changes to the ACL in regulating the Australian tourism industry as it relates to the supply of services. Focus is directed towards the supply of services since Section 270 of the ACL provides that where a consumer terminates a contract for the supply of services, any supply of goods are deemed to be rejected by the consumer at the same time.⁵

^{1*} Professor of Business Law, The University of Sydney

^{2**} Solicitor, Sydney

³ See: *Baltic Shipping Co v Dillon* [1993] 176 CLR 344; and *Medawar v Grand Hotel Company* [1891] 2 QB 11

⁴ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2

⁵ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 270(1)

2. The Current Situation

ACL – quality of the service

The tourist services provided in Australia must be fit for any purpose and reasonably able to achieve any expected result when these are communicated by the consumer to the supplier. They must be provided with care and in a reasonable time.

Sections 60-62 of the ACL provide protections to consumers of any service. It is the quality of the service that is regulated. There is a guarantee that services will be rendered with due care and skill.⁶ There is a guarantee that services and any product resulting therefrom will be reasonably fit for any purpose expressly or impliedly made known to the supplier by the consumer.⁷ There is a guarantee that services and any product resulting therefrom might reasonably be expected to achieve a result which has been expressly or impliedly made known to the supplier by the consumer.⁸ There is a guarantee that, absent express agreement as to time, services will be supplied within a reasonable time.⁹

Failure to comply with the consumer guarantees in relation to services are actionable under Sections 267-270 of the ACL.

Taking action for non-compliance with Sections 61-62 of the ACL is limited – if the sole reason for non-compliance is because of: the act, default or omission of, or a representation made by, any person other than the supplier, or an agent or employee of the supplier; or a cause independent of human control that occurred after the services were supplied, then the requirements for standing are not met.¹⁰ Taking action for non-compliance with Section 60 does not suffer from this limitation.¹¹

If failure to comply with a guarantee can be remedied and is not a “major failure”¹² then the consumer may require the supplier to remedy the failure.¹³ If the requirement is not met then the consumer may remedy the failure and recover its reasonable costs,¹⁴ or terminate the contract.¹⁵

If the failure to comply with a guarantee is not remediable or is a “major failure” then the consumer may terminate the contract or bring an action for compensation for loss in value against the supplier.¹⁶

⁶ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 60

⁷ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 61(1)

⁸ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 61(2)

⁹ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 62

¹⁰ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(1)(c)

¹¹ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(1)(c)

¹² Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 268 describes when a major failure occurs

¹³ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(2)(a)

¹⁴ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(2)(b)(i)

¹⁵ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(2)(b)(ii)

¹⁶ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(3)

Termination will allow the consumer to recover any money or other consideration paid by the consumer to the supplier for the services to the extent that the services have not already been consumed.¹⁷

Importantly, a consumer may bring an action for reasonably foreseeable damages for “loss or damage” against a supplier who fails to comply with a guarantee,¹⁸ which is in addition to any other remedy.¹⁹ By Section 4K of the **Competition and Consumer Act 2010** (Cth) a reference to loss or damage includes a reference to injury. This should be viewed as broadening the availability for relief for such kinds of damage as for disappointment and distress, and removing the obstacles occasioned in pleading a case in tort or contract.

Section 275 of the ACL (along the same lines as Section 74(2A) of the old **Trade Practices Act 1974** (Cth) picks up and applies as a surrogate federal law the law of a State or Territory, under which jurisdiction the contract is governed, to limit or preclude liability and recovery of that liability for the failure to comply with a consumer guarantee in relation to services.

State licensing & standards of competence of travel agents

Here we take the Australian Capital Territory (“ACT”) and the State of New South Wales (“NSW”) as examples of the types of regulation of travel agency that occurs in Australian jurisdictions.

All States and Territories regulate travel agency, which is broadly defined.²⁰ A person who engages in business as a travel agent is required to be licensed.²¹

Depending on jurisdiction, applicants applying for a licence are required to meet certain qualification prerequisites and not be disqualified.²² Vocational training from a registered training organisation; and employment experience at a travel agency may be required.²³ An applicant will be disqualified from being a licensed person if factors going towards good standing and financial management have not been met,²⁴ such as

¹⁷ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 269(3)

¹⁸ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(4)

¹⁹ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 267(5)

²⁰ Agents Act 2003 (ACT) s 11; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 4; Consumer Affairs and Fair Trading Act (NT) s 186; Travel Agents Act 1988 (Qld) s 9; Travel Agents Act 1986 (SA) s 4; Travel Agents Act 1987 (Tas) s 4; Travel Agents Act 1986 (Vic) s 4; Travel Agents Act 1985 (WA) s 4

²¹ Agents Act 2003 (ACT) s 21; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 6; Consumer Affairs and Fair Trading Act (NT) s 188; Travel Agents Act 1988 (Qld) s 12; Travel Agents Act 1986 (SA) s 7; Travel Agents Act 1987 (Tas) s 18; Travel Agents Act 1986 (Vic) s 6; Travel Agents Act 1985 (WA) s 7

²² Agents Act 2003 (ACT) s 24; Travel Agents Act 1986 (NSW) ss 8, 10 and 10A

²³ Agents Act 2003 (ACT) s 25; Agents Regulation 2003 (ACT) reg 6(6); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 36; Travel Agents Regulation 2011 (NSW) reg 11, which requires the business manager to be educated and have employment experience but who need not be a licensee

²⁴ Agents Act 2003 (ACT) s 27; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 10

having been convicted of an offence involving dishonesty²⁵ or being a corporation that is the subject of a winding-up order.²⁶

Police checks in relation to applications may occur.²⁷ Applications may be subject to public scrutiny²⁸ and may be objected to.²⁹

Applicants are also required to be eligible compensation scheme participants under the travel agents trust deed (known as the Travel Compensation Fund ("TCF") and discussed below).³⁰ This does not necessarily apply to an applicant who will be an employee of a licensed travel agent.³¹

The fair trading authority is responsible for occupational discipline against past and present licensees, which may be dealt with administratively at first or immediately before a tribunal.³²

A licensee must register its main place of business with the fair trading authority.³³ It is an offence for a head licensee not to have each of its places of business managed day-to-day by an eligible person.³⁴ In the ACT an eligible person who manages more than one business commits an offence,³⁵ subject to an exemption by the commissioner for fair trading.³⁶

Section 95 of the **Agents Act 2003** (ACT) makes it an offence for a person who carries on a business and provides goods or services to another person to dispose of in the course of carrying on a business as a travel agent, knowing that the other person is not a licensed travel agent.

In NSW it is an offence to employ a person disqualified under the **Travel Agents Act 1986** (NSW) or a corresponding Act of a different jurisdiction, except with the approval of the fair trading authority.³⁷ In the ACT it is an offence for an employee of a licensee not to tell their employer about becoming disqualified.³⁸

²⁵ Agents Act 2003 (ACT) s 27(1)(a); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 10(3)(a)

²⁶ Agents Act 2003 (ACT) s 27(1)(k)

²⁷ Agents Act 2003 (ACT) s 27(2)(a); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 9(2)

²⁸ Agents Act 2003 (ACT) s 28

²⁹ Agents Act 2003 (ACT) s 30

³⁰ Agents Act 2003 (ACT) s 26(1); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 11(2)(a)

³¹ Agents Act 2003 (ACT) s 26(2)

³² Agents Act 2003 (ACT) div 3.4; Travel Agents Act 1986 (NSW) divs 3 and 4

³³ Agents Act 2003 (ACT) s 68; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 15

³⁴ Agents Act 2003 (ACT) s 69 which prescribes that the person also be a licensee;

Travel Agents Act 1986 (NSW) s 36 which prescribes a person having obtained the qualifications in Travel Agents Regulation 2011 (NSW) reg 11

³⁵ Agents Act 2003 (ACT) s 70

³⁶ Agents Act 2003 (ACT) s 71

³⁷ Travel Agents Act 1986 (NSW) s 37

³⁸ Agents Act 2003 (ACT) s 76

Licensees are required to keep proper records and accounts.³⁹

NSW monitors and regulates the conduct of travel agents who engage in "unjust conduct".⁴⁰

Travel Compensation Fund – insolvency

The Travel Compensation Fund is a scheme linked to licensing to guard the financial viability of travel agents and protect Australian tourists. Licensed travel agents have had to contribute to The Travel Compensation Fund. A consumer who has paid for a travel service to a licensed travel agent which agent becomes insolvent and ceases to trade and which has not passed the payment to the service provider such as an airline or a hotel may claim compensation from the Travel Fund. Claims are not payable if they are covered by the consumer's travel insurance.⁴¹

3. The Changes – no licensing; no TCF

At the end of 2012 the various state governments agreed to a plan to reform the regulation of travel agents. This is being implemented through 2013. At the centre of this is the winding up of the Travel Compensation Fund and the substitution of industry led accreditation for the travel agents licensing scheme.⁴²

4. Why the changes have been made

The major reason for changes to the regulatory framework is changes in the nature of contracting. These can be summarised as an increase in direct on line contracting with service providers by- passing national travel agents; the availability of access to international intermediaries; payment by credit card and the availability of credit chargebacks.⁴³ This means that both the licensing scheme and the Travel Compensation Fund will no longer cover the bulk of Australians contracting for tourist services.⁴⁴

³⁹ Agents Act 2003 (ACT) div 8.1; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 41

⁴⁰ Travel Agents Act 1986 (NSW) div 6

⁴¹ <http://www.tcf.org.au/>

⁴² Joint Communiqué Meeting of Ministers for Consumer Affairs 5 July 2013

⁴³ On the utilisation of charge backs see Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, **Travel industry Transition Plan**, December 2012 p 48

⁴⁴ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, **Travel industry Transition Plan**, December 2012

5. Proposed methods to protect quality of service

The main method proposed and implemented part to protect tourists is a voluntary accreditation scheme. There is agreement that there should be such a scheme. There are different models as to how such a scheme should be administered. Such accreditation would be either industry based or administered by a Board with representatives from consumer organisations, industry and government. The first would involve a voluntary code of conduct and would most likely utilise T Qual, an existing accreditation scheme which came into existence in 2011.⁴⁵ The second would involve binding determinations and the capacity to impose penalties.⁴⁶

The second proposal was for a Tourist Ombudsman to accept and resolve complaints who would compliment consumer protection tribunals. There are doubts as to whether such a travel industry sponsored scheme would have the capacity to provide refunds or compensation in the event of insolvency. There are also doubts as to the effectiveness of such a scheme with respect to off shore travel intermediaries or service providers.⁴⁷ This proposal is not recommended in the Travel Industry Transition Plan.

6. Where and how do consumers seek redress? Who keeps complaints data?

Tourists visiting Australia can lodge a complaint with Australian consumer protection agencies. There are websites on which tourists (and others) may lodge a complaint. One of the main websites is found at http://www.ret.gov.au/tourism/about/lodging_a_complaint/Pages/LodgingaComplaint.aspx.

Access to this complaints website is also linked to some state consumer protection agencies. There is limited data at this stage on the extent to which this is useful to tourists in Australia.

⁴⁵ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, *Travel industry Transition Plan*, December 2012 p 23

⁴⁶ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, *Travel industry Transition Plan*, December 2012 p 24

⁴⁷ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, *Travel industry Transition Plan*, December 2012 pp 19, 20

An analysis of data from one state shows that nearly 50% of complaints concerned rights to a refund, followed by contract cancellation and consumer warranty/guarantee issues. There were also a significant number of complaints about disputed and unreasonable charges and also non-supply or partial supply of services.⁴⁸

7. Issues

The current issues for the protection of tourists within Australia are the effectiveness of accreditation to maintain the quality of service, tourist awareness of consumer protection mechanisms, and effectiveness of avenues for complaints and redress. Policy makers are aware of the issues that face Australians contracting with offshore intermediaries and providers. Although visitors to Australia are covered by the Australian Consumer Law, there is also awareness of the difficulties visitors face in knowing of both the Australian consumer Law and avenues for complaint. The difficulties faced by international visitors who might wish to do more than make a complaint on an available hotline or website need fuller exploration.

Australia is party to and is negotiating a number of international multilateral and bilateral trade and investment agreements. These do not address consumer protection.

Consideration should be given to an International Convention for the protection of consumers. Such a Convention could confirm the importance that each member places on effective regulation and laws to protect the quality and supply of services for which tourists have contracted. It could also confirm that each member provides access for local and international tourists to complaint mechanisms and dispute resolution services for deficiency in supply and quality of tourist services. Consideration could be given to establishing international benchmarks for delivery of contracted services and exploration of mechanisms to overcome practical difficulties international tourists may face in seeking redress. Consideration should also be given to linking national accreditation schemes with international accreditation.

⁴⁸ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, *Travel industry Transition Plan*, December 2012 Appendix 2 p 66

A PROTEÇÃO CONSUMERISTA AOS TURISTAS NA AUSTRÁLIA

Gail Pearson^{49*}
Harold Lehmann^{50**}

1. Introdução

Turistas e viajantes têm sido amplamente reconhecidos pelo Direito como uma classe especial de indivíduos. No contexto australiano, eles são protegidos pelos tradicionais direitos penal e contratual que dão origem a deveres e obrigações impostas aos prestadores de serviços turísticos.⁵¹ Eles também são protegidos pela estrutura legislativa criada para aprimorar o **common law**. A indústria do turismo abrange uma ampla variedade de ofertas que são, em sua maioria, serviços, tais como: organização de viagens, hospedagem e passeios turísticos (por agências de viagens); fornecimento de transporte, hospedagem ou passeios turísticos; fornecimento de alimentos, bebidas ou outros bens relacionados aos supracitados. A Lei Australiana do Consumidor⁵² (**Australian Consumer Law** - "ACL") fornece aos turistas maiores proteções de maneira uniforme por toda a Austrália. Tanto os turistas nacionais quanto os internacionais são protegidos pela ACL e podem buscar apoio nos tribunais ou nas cortes competentes. Este texto evidenciará as mudanças para a ACL na regulamentação da indústria do turismo no que se refere à prestação de serviços. O foco do texto é direcionado para a prestação de serviços tendo em vista que a Seção 270 da ACL prevê que, quando um consumidor rescinde um contrato de prestação de serviços, o fornecimento de bens presume-se também que seja rejeitado pelo consumidor.⁵³

^{49*} Professora de Direito Comercial, The University of Sydney

^{50**} Consultor, Sydney

⁵¹ Ver: *Baltic Shipping Co v Dillon* [1993] 176 CLR 344; e *Medawar v Grand Hotel Company* [1891] 2 QB 11

⁵² Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2.

⁵³ Competition and Consumer Act 2010 [Cth] sch 2 s 270(1).

2. A Situação Atual

ACL – qualidade do serviço

Os serviços turísticos fornecidos na Austrália devem estar aptos para qualquer finalidade e razoavelmente capazes de atingir qualquer que seja o resultado esperado desde que comunicado pelo consumidor ao fornecedor. Ainda, devem ser fornecidos com cuidado e em período razoável de tempo.

As Seções 60-62 da ACL fornecem proteções aos consumidores de quaisquer serviços. É a qualidade do serviço que é regulada. Há garantias de que os serviços serão realizados com o devido cuidado e habilidade;⁵⁴ de que os serviços e qualquer produto daí resultante estarão razoavelmente aptos para qualquer proposta feita pelo consumidor ao fornecedor de maneira expressa ou implícita⁵⁵; de que serviços e qualquer produto dele resultante possa, dentro do razoavelmente esperado, atingir um resultado que se tenha feito saber esperado pelo consumidor ao fornecedor, expressamente ou implicitamente⁵⁶; na ausência de acordo expresso até o tempo da execução, os serviços serão realizados em prazo razoável.⁵⁷

Falhas no cumprimento das garantias do consumidor em relação a serviços são acionáveis sob as Seções 267-270 da ACL.

As medidas adotadas pelo não cumprimento das Seções 61-62 da ACL são limitadas – se a única razão para o não cumprimento for: o ato, defeito ou omissão, ou uma representação feita por qualquer pessoa que não o fornecedor, ou um agente ou empregado do fornecedor; ou uma causa independente de controle humano que ocorra após a prestação dos serviços, então os requisitos não serão atendidos.⁵⁸

As medidas adotadas por não cumprimento da Seção 60 não sofre essa limitação.⁵⁹

Se a desobediência em não cumprir uma garantia pode ser remediada, não sendo uma “falha grave”⁶⁰, então o consumidor poderá requerer que o fornecedor resolva a falha.⁶¹ Se a exigência não for cumprida, o consumidor poderá resolver a falha e recuperar seus custos razoavelmente empreendidos,⁶² ou rescindir o contrato.⁶³

Se a falha por não cumprir com a garantia for irremediável ou for uma “falha grave”, o consumidor poderá rescindir o contrato ou propor uma ação para compensação por perdas e danos em face do fornecedor.⁶⁴

A rescisão permitirá que o consumidor recupere qualquer quantia paga, em espécie ou por outros meios, ao fornecedor pelos serviços não utilizados.⁶⁵

Importante ressaltar que o consumidor poderá, por danos razoavelmente previsíveis, propor uma ação por “perdas e danos” contra um fornecedor que falha em cumprir com a garantia,⁶⁶ a qual é uma adição a qualquer outro reparo.⁶⁷ Pela Seção 4K do **Competition and Consumer Act 2010** (Cth), em um dos pontos sobre perdas e danos, é inclusa uma referência à lesão. Tal seção deveria ser vista como uma ampliação na possibilidade de solução de alguns tipos de dano como decepção e angústia, possibilitando a remoção de obstáculos ocasionados pelo pleito jurídico de recomposição de dano ou de contrato.

A Seção 275 da ACL – assim como a Seção 74 (2A) do antigo **Trade Practices Act 1974** (Cth) – é aplicada como uma lei federal substituta à lei de um Estado ou Território, sob cuja jurisdição o contrato é realizado para limitar e excluir a responsabilidade e a recuperação

⁵⁹ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(1)(c)

⁶⁰ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 268 descreve quando uma falha maior ocorre

⁶¹ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(2)(a)

⁶² Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(2)(b)(i)

⁶³ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(2)(b)(ii)

⁶⁴ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(3)

⁶⁵ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 269(3)

⁶⁶ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(4)

⁶⁷ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(5)

⁵⁴ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 60

⁵⁵ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 61(1)

⁵⁶ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 61(2)

⁵⁷ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 62

⁵⁸ Competition and Consumer Act 2010 (Cth) sch 2 s 267(1)(c)

desta responsabilidade pela falha no cumprimento de uma garantia do consumidor em relação aos serviços.

Licença estadual e padrões de concorrência dos agentes de viagem

Aqui tomam-se como exemplos de tipos de regulamentação de agências de viagem que ocorrem nas jurisdições australianas o **Australian Capital Territory** (“ACT”) e o Estado de **New South Wales** (“NSW”).

Todos os Estados e Territórios regulamentam as agências de turismo, as quais são amplamente definidas.⁶⁸ À pessoa que entra no mercado de agentes de viagens, é requerida licença.⁶⁹

Dependendo da jurisdição, os aplicantes que desejam uma licença necessitam cumprir com certos pré-requisitos de qualificação, além de não serem desqualificados.⁷⁰ Formação profissional de uma organização de treinamento registrada e experiência de trabalho em uma agência de viagem podem ser requeridas.⁷¹ Um aplicante será desqualificado do processo de licenciamento se fatores como boa reputação e gerenciamento financeiro não forem observados,⁷² também caso tenha sido condenado por um crime envolvendo desonestidade⁷³ ou ser uma corporação que está sujeita a uma ordem de liquidação.⁷⁴

⁶⁸ Agents Act 2003 (ACT) s 11; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 4; Consumer Affairs and Fair Trading Act (NT) s 186; Travel Agents Act 1988 (Qld) s 9; Travel Agents Act 1986 (SA) s 4; Travel Agents Act 1987 (Tas) s 4; Travel Agents Act 1986 (Vic) s 4; Travel Agents Act 1985 (WA) s 4

⁶⁹ Agents Act 2003 (ACT) s 21; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 6; Consumer Affairs and Fair Trading Act (NT) s 188; Travel Agents Act 1988 (Qld) s 12; Travel Agents Act 1986 (SA) s 7; Travel Agents Act 1987 (Tas) s 18; Travel Agents Act 1986 (Vic) s 6; Travel Agents Act 1985 (WA) s 7

⁷⁰ Agents Act 2003 (ACT) s 24; Travel Agents Act 1986 (NSW) ss 8, 10 and 10A

⁷¹ Agents Act 2003 (ACT) s 25; Agents Regulation 2003 (ACT) reg 6(6); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 36; Travel Agents Regulation 2011 (NSW) reg 11, os quais obriga o gerente do comércio a ser educado e ter experiência de emprego, mas não precisa ser um licenciado

⁷² Agents Act 2003 (ACT) s 27; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 10

⁷³ Agents Act 2003 (ACT) s 27(1)(a); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 10(3)(a)

⁷⁴ Agents Act 2003 (ACT) s 27(1)(k)

Poderão ocorrer consultas a dados policiais em relação às aplicações⁷⁵, que, ainda, poderão estar sujeitas à averiguação pública⁷⁶, e podendo ser objetadas pela mesma.⁷⁷

Os aplicantes também devem ser participantes elegíveis do sistema de compensação na ação fiduciária dos agentes de viagem – conhecido como o Fundo de Compensação de Viagem (“TCF”) e discutido abaixo.⁷⁸ Isso não se aplica necessariamente a um candidato que será empregado de agente de viagem licenciado.⁷⁹

A autoridade de comércio legal é responsável pela disciplina ocupacional contra licenças passadas e atuais, que podem ser tratadas administrativamente em primeiro plano ou imediatamente diante de um tribunal.⁸⁰

Um licenciado deve registrar o seu principal local de negócios na autoridade de comércio legal.⁸¹ É uma infração para um licenciado superior não ter cada um de seus locais de negócio geridos cotidianamente por uma pessoa elegível.⁸² No ACT, uma pessoa elegível que gerencia mais de um negócio comete uma infração⁸³ sujeita à exoneração pelo comissário do comércio legal.⁸⁴

A Seção 95 do **Agents Act 2003** (ACT) considera como infração quando uma pessoa, que exerce a atividade, fornece bens ou serviços para outra pessoa dispor destes para realizar um negócio como um agente de viagens, desde que sabendo que a outra pessoa não é um agente de viagens licenciado.

Em NSW é infração empregar uma pessoa desqualificada, de acordo com o **Travel Agents Act 1986** (NSW) ou Lei correspondente de uma diferente jurisdição,

⁷⁵ Agents Act 2003 (ACT) s 27(2)(a); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 9(2)

⁷⁶ Agents Act 2003 (ACT) s 28

⁷⁷ Agents Act 2003 (ACT) s 30

⁷⁸ Agents Act 2003 (ACT) s 26(1); Travel Agents Act 1986 (NSW) s 11(2)(a)

⁷⁹ Agents Act 2003 (ACT) s 26(2)

⁸⁰ Agents Act 2003 (ACT) div 3.4; Travel Agents Act 1986 (NSW) divs 3 and 4

⁸¹ Agents Act 2003 (ACT) s 68; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 15

⁸² Agents Act 2003 (ACT) s 69 o qual prescreve que a pessoa também seja um licenciado; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 36, o qual prescreve uma pessoa que obteve as qualificações no Travel Agents Regulation 2011 (NSW) reg 11

⁸³ Agents Act 2003 (ACT) s 70

⁸⁴ Agents Act 2003 (ACT) s 71

exceto com a aprovação da autoridade de comércio legal.⁸⁵ Conforme o ACT, comete uma infração o empregado de um licenciado que não informa que seu empregador se tornou desqualificado.⁸⁶

Os licenciados são obrigados a manter, de maneira apropriada, registros e contas.⁸⁷

NSW monitora e regulamenta a conduta dos agentes de viagens que se dedicam à “conduta injusta”.⁸⁸

Fundo de Compensação de Viagem – insolvência

O Fundo de Compensação de Viagem é um sistema ligado ao licenciamento para proteger a viabilidade financeira dos agentes de viagens e proteger turistas australianos. Agentes de viagens licenciados têm que contribuir para o Fundo de Compensação de Viagem. Um consumidor que pagou por um serviço de viagem a um agente de viagem licenciado que tornou-se insolvente e cessa suas atividades comerciais, não passando o pagamento ao prestador do serviço, tal como uma companhia aérea ou um hotel, poderá pedir a compensação do Fundo de Viagem. As reclamações não serão pagas se eles estiverem cobertos por um seguro de viagem do consumidor.⁸⁹

3. As mudanças – sem licença; sem TCF

No fim de 2012 os vários governos estaduais acordaram um plano para reformar a regulamentação dos agentes de viagem. Este plano foi implementado no decorrer de 2013. No centro de tal plano está a liquidação do

⁸⁵ Travel Agents Act 1986 (NSW) s 37.

⁸⁶ Agents Act 2003 (ACT) s 76.

⁸⁷ Agents Act 2003 (ACT) div 8.1; Travel Agents Act 1986 (NSW) s 41.

⁸⁸ Travel Agents Act 1986 (NSW) div 6

⁸⁹ <http://www.tcf.org.au/>

Fundo de Compensação de Viagem e a substituição na condução do sistema de credenciamento de licenças de agentes de viagens pela indústria.⁹⁰

4. Por que as mudanças têm sido feitas

A principal razão para as alterações do quadro regulatório são as mudanças na natureza da contratação. Estas podem ser resumidas pelo aumento na contratação direta online de prestadores de serviços de agências de viagens transfronteiriças; a disponibilidade de acesso a intermediários internacionais; pagamento por cartão de crédito e a disponibilidade de estorno de crédito.⁹¹ Isso significa que tanto o sistema de licenciamento quanto o Fundo de Compensação de Viagem deixarão de cobrir grande parte dos australianos que contratam serviços turísticos.⁹²

⁹⁰ Joint Communiqué Meeting of Ministers for Consumer Affairs 5 July 2013

⁹¹ Na utilização de estorno, ver Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012 p 48

⁹² Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012

5. Métodos propostos para proteger a qualidade do serviço

O principal método proposto e implementado que visa proteger os turistas é um sistema de credenciamento voluntário. Há um consenso de que deveria haver tal regime. Existem diferentes modelos de como tal sistema deveria ser administrado. Esse credenciamento seria baseado na indústria ou administrado por um Conselho com representantes de organizações dos consumidores, da indústria e do governo. O primeiro envolve um código de conduta voluntário e utilizaria muito provavelmente o **T Qual**, um programa de credenciamento existente que nasceu em 2011.⁹³ O segundo envolveria determinações vinculativas e a capacidade de impor penalidades.⁹⁴

A segunda proposta foi para uma Defensoria do Turista (**Tourist Ombudsman**) para aceitar e resolver reclamações que complementar os tribunais de proteção do consumidor. Há dúvidas se tal sistema, patrocinado pela indústria do turismo, teria a capacidade de reembolsar ou compensar os consumidores no caso de insolvência. Há também dúvidas quanto a efetividade de tal sistema a respeito dos intermediários de viagens ou prestadores de serviço **off shore**.⁹⁵ Essa proposta não é recomendada pelo Plano de Transição da Indústria de Viagem.

⁹³ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012 p 23

⁹⁴ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012 p 24

⁹⁵ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012 pp 19, 20

6. Onde e como os consumidores buscam reparação? Quem mantém os dados da reclamação?

Turistas visitando a Austrália podem apresentar uma reclamação junto às agências australianas de proteção do consumidor. Há **websites** nos quais turistas (e outros) podem apresentar uma reclamação. Um dos principais é: http://www.ret.gov.au/tourism/about/lodging_a_complaint/Pages/LodgingaComplaint.aspx.

O acesso a esta página de reclamações também é ligado a algumas agências de proteção ao consumidor de alguns Estados. Há dados limitados nesse ponto, no que se refere a sua utilidade para os turistas na Austrália.

A análise dos dados de um determinado Estado mostra que aproximadamente 50% das reclamações foram concernentes a reembolso, seguidas por cancelamento do contrato e questões de garantias do consumidor. Havia também um significativo número de reclamações sobre taxas questionadas e não razoáveis e ainda de não fornecimento ou fornecimento parcial de serviços.⁹⁶

⁹⁶ Council of Australian Governments Legislative and Governance Forum on Consumer Affairs, Travel industry Transition Plan, Dezembro 2012 Apêndice 2 p 66


7. Temas

Os atuais temas para a proteção dos turistas dentro da Austrália são a efetividade do credenciamento para manter a qualidade do serviço, a consciência turística dos mecanismos de proteção do consumidor e a efetividade dos meios de reclamação e reparação. Legisladores estão conscientes dos temas que afrontam australianos que contratam intermediários e fornecedores **off shore**. Embora os visitantes na Austrália estejam cobertos pela Lei Australiana do Consumidor, há também a consciência das dificuldades enfrentadas pelos visitantes no conhecimento tanto da Lei Australiana do Consumidor quanto dos meios para efetivar a reclamação. As dificuldades enfrentadas pelos visitantes internacionais, que poderiam desejar ir além de uma reclamação por meio de um atendimento telefônico ou de um **website**, necessitam de uma exploração mais completa.

A Austrália é parte e está negociando um número considerável de acordos multilaterais e bilaterais de investimento e comércio. Estes não se referem à proteção dos consumidores.

Atenção deveria ser dada a uma Convenção Internacional para a proteção dos consumidores. Tal Convenção poderia confirmar a importância que cada membro ocupa sobre a efetividade da regulamentação e de normas para proteger a qualidade e a prestação dos serviços os quais os turistas têm contratado. Isso também poderia confirmar que cada membro fornece acesso a turistas locais e internacionais para mecanismos de reclamação e serviços de resolução de disputa por deficiência no fornecimento e qualidade dos serviços turísticos. A devida consideração poderia ser dada para estabelecer referências internacionais para a entrega de serviços contratados e a exploração de mecanismos para superar dificuldades práticas que os turistas internacionais podem enfrentar ao buscar reparação. Também deveria ser levada em conta a possibilidade de conectar sistemas de credenciamento nacionais com internacionais.

PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR TURISTA E VISITANTE NO BRASIL



Juliana Pereira da Silva^{97*}
Ana Cândida Muniz Cipriano^{98}**

1. Introdução

A legislação de proteção e defesa do consumidor no Brasil tem apenas pouco mais de vinte anos. Foi o advento da democratização do País, por meio da Assembleia Constituinte, que vários temas, incluindo a proteção do consumidor, passaram a ser tratados no âmbito da Constituição Federal de 1988. Contemplar, em âmbito constitucional, a proteção e defesa do consumidor⁹⁹ foi uma grande conquista para todos que atuavam no tema. Em seguida, contando com as contribuições de vários especialistas, foi promulgada a lei federal que veio reger as relações de consumo, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Uma norma considerada de vanguarda à época e que, contando com o apoio e a participação de muitos atores institucionais, tornou-se uma legislação altamente conhecida e utilizada pelos consumidores brasileiros.

Dessa forma, o Código de Defesa do Consumidor consagrou-se como uma lei brasileira das mais populares, constituindo verdadeiro instrumento de cidadania e desenvolvimento, reconhecendo a vulnerabilidade do consumidor perante o fornecedor, estabelecendo a boa-fé e a transparência como grandes pilares das relações de consumo e assegurando a garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

Atualmente, diante a inclusão econômica e social ocorrida em nosso país, o que tem permitido a ampliação do acesso a bens e serviços de consumo, foi criada uma Secretaria Nacional do Consumidor, no âmbito do Ministério da Justiça, e a Política Nacional das Relações de Consumo passou a ser elaborada e executada como política de Estado. Para isso a presidência da República criou a Câmara Nacional das Relações de Consumo presidida por um conselho ministerial que tem como principal papel acompanhar a execução do Plano Nacional de Consumo e Cidadania – Plandec. O consumo e turismo é uma das três áreas prioritárias do Plandec.

⁹⁷ Secretária Nacional do Consumidor – Ministério da Justiça, Brasil

^{98**} Coordenadora-Geral de Consumo e Cidadania da Secretaria Nacional do Consumidor – Ministério da Justiça, Brasil

⁹⁹ Art. 5º, XXXII – O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

2. O Plano Nacional de Consumo e Cidadania

A conscientização do empoderamento dos cidadãos como consumidores é irreversível. Nesse sentido, somado a criação de novos produtos e serviços e a sofisticação das relações de consumo, cabe ao governo e a sociedade dedicar uma atenção especial ao tema.

Foi exatamente considerando essa nova realidade do consumidor brasileiro que passou não só a ter acesso a bens e serviços antes inacessíveis, como também passou a lidar com a oferta de novos produtos e serviços muito mais complexos, que, em 15 de março de 2013, a Presidenta Dilma Rousseff lançou o Plano Nacional de Consumo e Cidadania, o chamado Plandec.

O Plandec tem precisamente o fim de promover a proteção e defesa dos consumidores em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

Assim, o Plandec, de modo a alcançar seus objetivos, reúne diversas áreas e membros do governo. Para tanto, foi criada uma Câmara Nacional das Relações de Consumo, composta por Conselho de Ministros e Observatório das Relações de Consumo, com as atribuições de promover estudos e formular propostas e acompanhar a execução de suas respectivas políticas, programas e ações.

Conforme previsto no Art. 2º do Decreto 7.963/2013 que instituiu o Plandec, são diretrizes do Plano Nacional de Consumo e Cidadania: educação para o consumo; adequada e eficaz prestação dos serviços públicos; garantia do acesso do consumidor à justiça; garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores; prevenção e repressão de condutas

que violem direitos do consumidor; e a autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico.

Como eixos principais de atuação no âmbito do Plandec, conforme previsto no Art. 4º do Decreto 7.963/2013, foram estabelecidos: a prevenção e redução de conflitos, a regulação e fiscalização e o fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O Plandec conta com a colaboração e participação de todos os setores da sociedade brasileira, desde o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que reúne os Procons, as Entidades Cíveis, o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, até os Poderes Legislativo e Judiciário, estados e municípios, órgãos reguladores, o mercado e especialmente o próprio cidadão consumidor.

Foram criados três comitês executivos no âmbito do Observatório Nacional das Relações de Consumo para propor e implementar ações nas áreas consideradas mais sensíveis para os consumidores brasileiros como regulação, pós-venda e turismo, contando com a participação das agências técnicas envolvidas em cada área. Em regulação foram incluídos os serviços de telecomunicações, serviços financeiros, aviação civil, energia elétrica e saúde. Pós-venda inclui todas as questões relativas à durabilidade, qualidade, assistência técnica e atendimento ao consumidor no momento posterior à compra de produtos e contratação de serviços.

No que se refere ao tema **Consumo e Turismo**, são dois os principais objetivos, atuar na prevenção de conflitos que envolvam o tema, e, em caso de ocorrência, estabelecer mecanismos e procedimentos que atendam de forma rápida e eficaz o consumidor turista. Para tanto, fazem parte do Comitê Técnico Consumo e Turismo, o Ministério da Justiça, que o preside, o Ministério do Turismo, Secretaria de Aviação

Civil, Ministério da Saúde, Ministério dos Transportes, Instituto Brasileiro de Turismo - EMBRATUR, Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeronáutica - INFRAERO, Agência Nacional de Aviação Civil, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Agência Nacional de Transportes Terrestres.

3. O tema da proteção e defesa do consumidor como turista

A partir da criação do Comitê Técnico de Consumo e Cidadania, as ações de proteção ao consumidor turista passaram a ser elaboradas e executadas pelo comitê, o que tem assegurado grande articulação institucional e transformado o tema em agenda prioritária também nos estados e municípios, especialmente aqueles que sediarão a Copa do Mundo de Futebol 2014.

Para tanto, foram realizadas reuniões técnicas nas cidades-sede dos jogos da Copa, com o objetivo de criar um espaço institucional para ações integradas de proteção ao consumidor no âmbito do turismo de modo a prevenir eventuais conflitos e estabelecer procedimentos de contingenciamento e solução de demandas.

As reuniões contaram com a participação dos órgãos que compõem o Comitê Técnico de Consumo e Turismo no âmbito federal, órgãos locais de proteção ao consumidor, turismo, aviação, saúde, transporte, dentre outros, e contou também com representantes do setor econômico envolvido, quais sejam, hotéis, bares, restaurantes, transportes, agências de turismo, etc.

As reuniões tiveram como pauta principal a realização de diagnóstico de preço e qualidade dos serviços como: acessibilidade, transporte urbano, interestadual e aéreo, hospedagem, alimentação, procedimentos de contingenciamento e ações de formação e educação para o consumo no setor de turismo.

Também foi pauta dessas reuniões a necessidade da criação das **Câmaras Técnicas de Consumo e Turismo** em âmbito local, como espaço interinstitucional permanente para o desenvolvimento de ações de proteção ao consumidor turista e visitante, o que seguramente contribuirá para o desenvolvimento econômico do setor de turismo, harmonização no âmbito dessas relações de consumo, para além de contribuir na realização de grandes eventos como o Mundial de Futebol, a realização das Olimpíadas e das Paraolimpíadas.

No âmbito nacional, foi realizada a primeira Oficina sobre Consumo e Turismo pela Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC) da Secretaria Nacional do Consumidor, que contou com a participação do Ministério do Esporte, Ministério do Turismo, do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), além de especialistas na área de Consumo e Turismo. A Oficina constitui importante espaço de construção do conhecimento e elaboração de políticas públicas. Nessa ocasião, foram tratadas especificamente as ações já existentes sobre proteção ao consumidor turista e visitante nos âmbitos nacional e internacional. Também foram discutidos novos fluxos e procedimentos específicos para o atendimento por parte dos órgãos competentes, bem como ações futuras de modo a evitar conflitos de consumo no setor de turismo.

Sob a coordenação da Secretaria Nacional do Consumidor, também foram realizadas reuniões técnicas com os órgãos de proteção e defesa do consumidor, turismo e representantes do mercado sobre a implementação de ações integradas e articuladas com estados e municípios que promovam a prevenção de eventuais conflitos de consumo, com ênfase nos grandes eventos a serem realizados no Brasil.

Considerando que a escolha do Brasil para servir de sede aos grandes eventos internacionais, como a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, deu novo impulso ao já consolidado interesse

dos turistas estrangeiros pelo nosso País, o desenvolvimento de ações institucionalizadas, que venham a dirimir conflitos, tornou-se essencial. Ou seja, o objetivo é não apenas atuar por ocasião dos grandes eventos, mas a institucionalização da atenção ao consumidor turista seguindo as políticas do governo.

Por isso a Secretaria Nacional do Consumidor, em conjunto com os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, está trabalhando para que o Brasil possa receber e atender de forma respeitosa e eficaz a todos os turistas e visitantes estrangeiros que aqui vierem, seja por conta dos grandes eventos, seja para conhecer o nosso país.

Da mesma forma, temos defendido a construção conjunta de um novo conceito para o tratamento internacional de turistas e visitantes, assegurando a todos tratamento justo e equilibrado, percebendo que atualmente o consumidor turista é um cidadão global.

4. A proteção do Consumidor Turista no MERCOSUL

Considerando que o acesso a bens e serviços contribuiu em muito para o aumento do número de turistas brasileiros na esfera nacional, bem como na internacional, o tema da proteção ao consumidor turista tem se tornado cada vez mais relevante.

Considerando a importância do tema na região do Mercado Comum do Sul, MERCOSUL, foi trabalhado, no âmbito do Comitê Técnico N. 07 sobre Defesa do Consumidor, um projeto que propiciasse a atenção ao consumidor turista intrablocos. Nesse sentido, os países membros do MERCOSUL desenvolveram um Projeto Piloto de Atenção ao Consumidor Turista que facilita o atendimento aos consumidores turistas e visitantes que sofram eventuais conflitos de consumo.

Para tanto, foi criado um formulário padrão bilíngue para o atendimento desse consumidor, que é disponibilizado pelos órgãos participantes do projeto, inclusive por meio eletrônico.

O projeto é inovador, pois propicia um atendimento ao consumidor turista e visitante independente do tempo de sua estadia no país visitado, uma vez que permite a atuação dos órgãos de proteção ao consumidor dos países envolvidos. Ou seja, o órgão de proteção ao consumidor do local onde ocorreu o conflito e o da residência do consumidor estarão em permanente contato até o resultado final da demanda, criando uma verdadeira rede de trocas de informações entre os países envolvidos.

Atualmente, o Projeto Piloto conta com a participação das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideu, Punta del Este, Caracas e Estado Vargas.

5. A proteção e defesa do consumidor turista e visitante em âmbito mundial: a proposta brasileira de Proteção ao Consumidor Turista e Visitante na Conferência da Haia de Direito Internacional Privado

Coadunando com a agenda nacional da defesa do consumidor, no âmbito internacional o Brasil também tem buscado aprimorar a proteção dos consumidores turistas e visitantes. A exemplo do Projeto Piloto de Atendimento ao Consumidor Turista no âmbito do Mercosul, o Brasil também apresentou uma proposta

de convenção internacional para a proteção do consumidor turista e visitante na Conferência da Haia de Direito Internacional Privado. A Conferência é uma organização intergovernamental com mais de 120 países que representam todos os continentes. As convenções aprovadas pela Conferência constituem importantes instrumentos jurídicos multilaterais, os quais, não apenas atendem necessidades jurídicas de seus países membros, mas, devido à sua importante referência jurídica, contribuem para a evolução dos mais diversos temas jurídicos no mundo todo.

A Proposta Brasileira de Proteção ao Consumidor Turista e Visitante apresentada na Conferência da Haia de Direito Internacional Privado (CHDIPr) foi elaborada pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacon/MJ), a partir de um estudo da Associação Americana de Direito Internacional Privado, coordenado pela professora doutora Claudia Lima Marques e apresentado oficialmente em Reunião do Conselho de Assuntos Gerais e Política da Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, pelo chefe da delegação brasileira, Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores.

A proposta de convenção prevê a cooperação entre os países envolvidos, por meio da assistência mútua, troca de informações e ações articuladas. A utilização de formulários padronizados em vários idiomas possibilitarão a coleta e registro das reclamações dos consumidores turistas e visitantes, facilitando o atendimento e contribuindo para a resolução do conflito tanto no país visitado como no de origem do consumidor.

Uma vez aprovada a proposta de convenção de proteção dos consumidores turistas, será possível criar uma rede global por meio da cooperação internacional e mútua assistência, permitindo a solução da maioria dos casos e problemas de consumidores no país de destino do turista ou visitante, propiciando o acesso à justiça e a devida orientação para o consumidor turista.

Na última Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, ocorrida entre 09 e 11 de abril de 2013, a proposta foi oficialmente incluída na pauta de discussões da Conferência. O próximo passo é ampliar a discussão da proposta com os países membros, receber contribuições e melhorias, construir em conjunto uma proposta que contemple um novo momento para o consumidor turista e para o turismo internacional.

6. Considerações Finais

É inegável o crescimento do turismo em âmbito mundial. Conforme dados da Organização Mundial do Turismo, OMT¹⁰⁰, entre os anos 2000 e 2012, o número de chegadas de turistas aumentou significativamente de 677 milhões de chegadas para 1.035 bilhão e trinta e cinco mil.

Para ampliar e fortalecer ainda mais esse fluxo turístico, que seguramente contribui não só para a economia, mas para o desenvolvimento social e cultural de nossas nações, é imprescindível assegurar cada dia mais um ambiente institucional colaborativo e cooperativo que esteja disponível ao consumidor turista e visitante dos nossos países.

¹⁰⁰ http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_indicadores_turismo_mundial/
http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas_indicadores/downloads_estatisticas/estatisticas_indicadores_turismo_mundo_2012.pdf

PROTECTION AND DEFENSE OF THE TOURIST CONSUMER AND VISITOR IN BRAZIL

Juliana Pereira da Silva^{101*}
Ana Cândida Muniz Cipriano^{102}**

1. Introduction

The Brazilian legislation concerning consumer protection and defense has a history of just over twenty years. With the advent of democratization of the country, through the Constituent Assembly, various topics, including consumer protection, were treated under the Federal Constitution of 1988. Contemplating a constitutional framework, consumer protection and defense¹⁰³ was a great victory for those who were involved with the topic. Hereupon, with experts inputs, it was enacted the federal law to rule the consumption relations, the Code of Consumer Defense and Protection, Law N^o 8.078, of September 11th, 1990.

In that way, the Code of Consumer Defense and Protection was established itself as one of the most popular Brazilian law, being a true instrument for citizenship and development, recognizing the vulnerability of the consumer before the supplier, establishing good faith and transparency as the great pillars of consumption relations and ensuring the warranty of products and services with appropriate standards of quality, safety, durability and performance.

Nowadays, before the economic and social inclusion in our country, which have allowed the extension of access to consumption goods and services, the National Secretariat for Consumer was created, under the Ministry of Justice, and the National Policy of Consumption Relations was elaborated and executed as a State policy. In this regard, the Presidency of the Republic created the National Board for Consumer Relations, chaired by a council of ministers, and has the main role to follow the execution of the National Plan for Consumption and Citizenship – Plandec. Consumption and tourism is one of Plandec three priority areas.

^{101*} National Secretary for Consumer – Ministry of Justice, Brazil

^{102*} Coordinator-General for Consumption and Citizenship, National Secretariat for Consumer – Ministry of Justice, Brazil

¹⁰³ Art. 5^o, XXXII – The State shall promote, according to the law, consumer protection;

2. The National Plan for Consumer and Citizenship

The awareness of citizen empowerment as consumers is irreversible. In this sense, adding the creation of new products and services and the sophistication of consumer relations, lies with both the government and society the responsibility to dedicate special attention to this issue.

It was considering exactly this new reality of Brazilian consumer, that now have access not only to previously inaccessible goods and services, but also began to deal with the supply of new products and services more complex that, on March 15, 2013, President Dilma Rousseff launched the National Plan for Consumption and Citizenship, also called Plandec.

Plandec has precisely the purpose of promoting the protection and defense of consumers across the country, through the integration and coordination of policies, programs and actions.

Thus, in order to achieve their goals, Plandec assembles several areas and members from the government. To this end, it was created a National Board for Consumer Relations, composed by the Council of Ministers, and the Observatory for Consumer Relations, with the mandate to promote studies and formulate proposals and to monitor the implementation of their respective policies, programs and actions.

According to Article 2 of Decree 7.963/2013 that established the Plandec, the guidelines of the National Plan for Consumption and Citizenship are: education for consumption, adequate and effective provision of public services; guarantee of access to justice for consumer; product and services warranty with appropriate standards of quality, safety, durability and performance; strengthening of social participation in consumer protection; prevention and repression of behaviors that violate consumer rights; and self-determination, privacy, confidentiality and security of information and personal data provided or collected, including through electronic means.

As principal axes of operation of the Plandec, as provided in Article 4 of Decree 7.963/2013, were established: the prevention and reduction of conflicts, regulation and supervision and strengthening of the National Consumer Defense System.

The Plandec counts on the collaboration and participation of all sectors of Brazilian society, from the National Consumer Defense System, which assembles Procons, the Civil Entities, the Public Attorney's Office, the Public Defender's Office and the National Secretariat for Consumer of the Ministry of Justice; the Legislative and Judicial branches, states and municipalities, regulatory body, the consumer market, and especially the citizens themselves.

Three executive committees were created under the National Observatory for Consumer Relations to propose and implement actions in areas considered more sensitive for Brazilian consumers as regulation, after sale and tourism, counting on the participation of technical agencies involved in each area. In regulation it was included telecommunications services, financial services, civil aviation, electricity and health. Post-sale includes all matters relating to durability, quality, technical support and customer service after the purchase of the products and services.

As regards the topic **Consumption and Tourism**, there are two main goals, the first is acting on conflict prevention related to this issue, and the second is, in case of occurrences, to establish mechanisms and procedures that assist the consumer tourist efficiently and rapidly. Therefore, are part of the Consumption and Tourism Technical Committee the Ministry of Justice, chair of this committee, the Ministry of Tourism, the Secretariat of Civil Aviation, the Ministry of Health, the Ministry of Transports, the Brazilian Tourism Institute - EMBRATUR, the Brazilian Airport Infrastructure Enterprise - INFRAERO, the National Civil Aviation Agency, the National Health Surveillance Agency and the National Ground Transportation Agency.

3. The issue of protection and defense of the consumer as a tourist

From the creation of the Technical Committee on Consumption and Citizenship, the protection actions to the tourist consumer are elaborated and executed by the committee, which has ensured great institutional articulation and has transformed the issue in a priority agenda also to states and municipalities, especially those which will host the 2014 World Cup.

In this regard, technical meetings were held at the World Cup host cities, with the purpose to create an institutional space for integrated actions on consumer protection in the tourism field to prevent eventual conflicts and to establish contingency procedures and solution of demands.

The meetings counted on the participation of the Consumption and Tourism Technical Committee agencies and bodies at federal level, local agencies for consumer protection, tourism, aviation, health, transport, among others, as well as and also representatives from the involved economic sector, which are hotels, bars, restaurants, transports, travel agencies, etc.

These meetings had as main agenda the accomplishment of diagnosis over price and quality of services, for instance: accessibility, urban, interstate and air transportation, accommodation, food, contingency procedures and actions too training and education

on consumption in the tourism sector.

It was also an agenda of those meetings the need to create Technical Chambers for Consumption and Tourism at local level, as a permanent interinstitutional space to the development of actions regarding tourist and visitor consumer protection, what surely will contribute to the economic development of the tourism sector, harmonization concerning these consumer relations, and also to contribute in the accomplishment of major events, like the World Cup, the Olympic and Paralympic Games.

Nationally, it was held the first Workshop on Consumption and Tourism by the National School of Consumer Defense (ENDC) under the National Secretariat for Consumer, counting on the presence of the Ministry of Sport, Ministry of Tourism, the Brazilian Tourism Institute (EMBRATUR), the National Health Surveillance Agency (ANVISA) and the National Civil Aviation Agency (ANAC), in addition to as well as experts from the Consumption and Tourism field. The workshop is an important environment for knowledge construction and elaboration of public policies. On this occasion, it was specifically dealt with the existing actions regarding the protection of tourist or visitor as consumer at national and international levels. It was also discussed new flows and specific procedures to the attention given by the competent agencies as well as future actions to avoid consumption conflicts in the tourism sector.

Under the coordination of the National Secretariat for Consumer, there were also held technical meetings with consumer protection and tourism agencies and trade representatives regarding the implementation of integrated and coordinated actions with states and municipalities to promote the prevention of conflicts of consumption with emphasis on major events to be held in Brazil.

Considering that the choice of Brazil to host to major international events like the 2014 World Cup and the 2016 Olympic and Paralympic Games, gave new impetus to the already established interest of foreign tourists about our country, the development of institutionalized actions which will resolve conflicts has become essential. That is, the goal is not only to act on the occasion of major events, but the institutionalization of tourist consumer attention to following the government policies.

In this regard, the National Secretariat for Consumer, alongside with the agencies and bodies of the National Consumer Defense System, is working so that Brazil may receive and attend, efficiently and respectably, all tourists and foreign visitors traveling here, either by the major events or only to know our country.

Likewise, we have defended the joint construction of a new concept to the international treatment of tourists and visitors, ensuring to all fair and balanced treatment, realizing that nowadays the tourist consumer is a global citizen.

4. The protection of the Tourist Consumer in MERCOSUL

Taking into account that access to goods and services did much to increase the number of Brazilian tourists in the national and international sphere, the theme of the tourist consumer protection has become even more important.

Considering the importance of the issue in the Southern Common Market - MERCOSUR region, within the scope of the Technical Committee n. 07 on Consumer Protection, it was developed a project that propitiates attention to tourist consumer intrablock. In this regard, the MERCOSUR members developed the Pilot Project for Tourist Consumer Attention which facilitates the assistance to tourist and visitor consumers who experienced consumption conflicts. Thus, it was created a bilingual standard form for the attendance of this consumer, which is provided by the participating agencies in this project, also through electronic means.

The project is innovative because it provides a service to tourist and visitor consumer during their stay in the visited country, once allows the action of consumer protection agencies from the involved countries. In other words, the consumer protection agency of the place where the conflict occurred and the agency of the residence of the consumer will be in permanent contact until the final result of the demand, creating a true network of information exchanging among the involved countries.

Currently the Pilot Project counts with the participation of São Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo, Punta del Este, Caracas and Estado Vargas.

5. The protection and defense of tourist and visitors as consumer worldwide: the Brazilian Proposal on the Protection of Tourist and Visitor as Consumer at the Hague Conference on Private International Law

Harmonizing with the national agenda of consumer protection, at the international level Brazil has also sought to improve the protection of consumer tourists and visitors. Given the MERCOSUR Pilot Project for Tourist Consumer Attention, Brazil also presented a proposal for an international convention for the protection of tourist and visitor as consumer in the Hague Conference on Private International Law. The Conference is an intergovernmental organization with over 120 countries representing all continents. The Conventions adopted by the Conference are important multilateral legal instruments, which not only meet the legal needs of its member countries, but due to their important legal reference, contribute to the evolution of various legal topics worldwide.

The Brazilian Proposal on Protection for Visitor and Tourist as Consumer presented at the Hague Conference on Private International Law (HCCH), was prepared by the National Secretariat for Consumer under the Ministry of Justice (Senacon/MJ) from a study elaborated by the American Association of Private International Law - ASADIP, coordinated by Professor Claudia Lima Marques and officially presented at Council of General Affairs and Policy Meeting of the Hague Conference on Private International Law by the head of the Brazilian delegation, Antonio Paulo Cachapuz de Medeiros, Legal Adviser at the Ministry of Foreign Affairs.

The proposal of convention provides for cooperation among the involved countries, through mutual assistance, exchange of information and coordinated actions. The use of standardized forms in several languages will enable the collection and recording of complaints from tourists and visitors consumers, facilitating the assistance and contributing to conflict resolution in both visited and consumer original countries.

Once the proposal for the protection of tourist consumers' convention is approved, it will be possible to create a global network through international cooperation and mutual assistance, enabling the solution of most cases and problems of consumers in the country of destination of the tourist or visitor, providing the access to justice and a proper assistance to the tourist consumer.

In the last Council of General Affairs and Policy Meeting of The Hague Conference on Private International Law, held from 09 to 11 April 2013, the proposal was officially included on the agenda of the Conference. The next step is the discussion, on the part of member countries, of the text of the Brazilian proposal and its approval.

6. Final Considerations

It is undeniable the growth of tourism worldwide. According to data from the United Nations World Tourism Organization, UNWTO¹⁰⁴, between the years 2000 and 2012, the number of tourist arrivals increased significantly from 677 million arrivals to 1,035 billion.

To extend and strength even more this tourist flow, which surely contributes not only to the economy, but to social and cultural development of our nations, it is crucial to assure each day a more collaborative and cooperative institutional environment that can be available to the consumer tourist and visitor fromof our countries.

¹⁰⁴ http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/estatisticas_indicadores/estatisticas_indicadores_turismo_mundial/
http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/export/sites/default/dadosefatos/estatisticas_indicadores/downloads_estatisticas/estatisticas_indicadores_turismo_mundo_2012.pdf

CONSUMO E TURISMO

Flávio Dino de Castro e Costa^{105*}

1. Histórico

A criação do Instituto Brasileiro de Turismo, primeiramente, como Empresa Brasileira de Turismo, deveu-se ao reconhecimento do Governo Federal da importância do turismo, a intenção de modernizar o parque hoteleiro e a necessidade de disciplinar as atividades das agências de viagens, responsáveis por graves prejuízos infligidos ao público, por ocasião da Copa do Mundo de 1966.

Assim, em 18 de novembro de 1966, foi editado o Decreto-Lei n.º 55, criando a Empresa Brasileira de Turismo e extinguindo a Divisão de Turismo e Certames, integrante do Ministério da Indústria e do Comércio, até então encarregada dos assuntos de turismo, no âmbito federal. Ou seja, já em 1966 a questão da relação do turismo com o consumidor era uma preocupação do Estado Brasileiro.

Já a Organização Mundial de Turismo editava em 1979 o “Relatório sobre a Proteção e a Informação do Turista na Qualidade de Consumidor”, dizia que: “Este relatório foi elaborado para compilar e analisar os textos legislativos e regulatórios promulgados nos países para assegurar a proteção do turista na sua qualidade de consumidor e sugerir medidas que deveriam adotar-se com a finalidade de proporcionar a demanda atual e potencial uma informação adequada sobre a qualidade dos serviços turísticos”.

Este breve histórico demonstra que a preocupação com a proteção do turista é uma questão antiga na relação de consumo da população com os fornecedores da indústria turística.

^{105*} Presidente do Instituto Brasileiro de Turismo – Embratur

2. Situação Recente

Com a posse do Excelentíssimo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva é criado o Ministério do Turismo e a Embratur é reformulada. O Ministério passa a cuidar da promoção nacional; a formulação das políticas de ação do setor; a capacitação; o financiamento da indústria turística; entre outras ações. Já a Embratur fica responsável pela promoção, marketing e apoio à comercialização dos produtos, serviços e destinos turísticos do Brasil no exterior.

Esse desenho institucional, aliado a uma conjuntura favorável, permitiu um crescimento exponencial do setor no país. São relevantes os seguintes fatos:

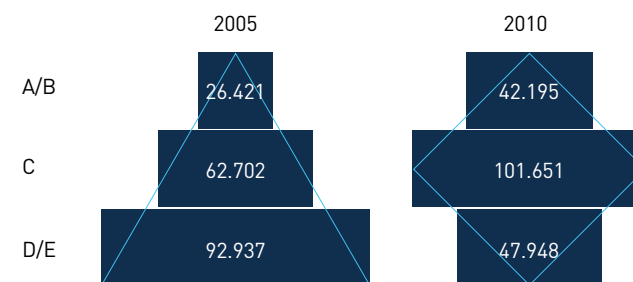
O turismo brasileiro, nesses últimos anos, vem ganhando participação relativa na economia e, também, ganha importância crescente no planejamento e na gestão estratégica, para cumprir importante papel que lhe vem sendo atribuída pela sociedade: ganhar competitividade internacional no setor, aproveitando a realização dos megaeventos esportivos, com destaque para a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro em 2016; contribuir, ativamente, na redução das disparidades regionais e sociais com geração de emprego e renda; ter um turismo interno diversificado acessível a todos os brasileiros; e consolidar-se como uma alternativa competitiva para o turista estrangeiro.

O turismo é definido pela Organização Mundial do Turismo – OMT como sendo o conjunto de atividades que as pessoas realizam durante suas viagens e estadas em lugares distintos do seu entorno habitual, por um período de tempo maior que um dia e inferior a um ano, com fins de lazer, negócios e outros motivos não relacionados com o exercício de uma atividade remunerada no lugar visitado. As atividades econômicas características do turismo brasileiro estão classificadas oficialmente no Sistema Estatístico Nacional, IBGE, com inteira compatibilidade com a Internacional

Standard Industrial Classification- ISIC, o que permite a comparabilidade internacional das estatísticas produzidas.

O turismo interno brasileiro vem sendo impactado de forma significativa pelas melhorias sociais registradas nos últimos anos. Cerca de 60 milhões de brasileiros ascenderam de classe social entre os anos de 2005 e 2010, sendo que 45 milhões deixaram as classes D e E, e 15 milhões migraram da classe C para classes superiores. Com isso, nesse período, ocorreu um aumento acumulado de 62% na classe média (classe C), e a classe AB (grupo com renda domiciliar mais elevada, superior a R\$ 4.807,00) aumentou 60%, totalizando 42,2 milhões em 2010. A classe C passou a ser dominante pelo percentual populacional, passando a constituir 53% da população.

Gráfico 1 – Distribuição da população



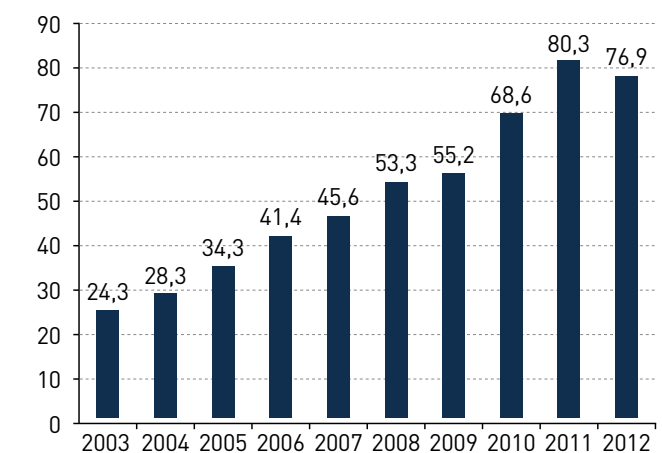
Fonte: Observador Brasil 2011 / CETELEM

Dessa movimentação ascendente de classe está emergindo uma forte classe média no Brasil. A demanda por serviços e produtos do turismo vem se fazendo sentir interna e externamente. O setor deve participar desta nova fase de crescimento e se consolidar como importante atividade econômica para o desenvolvimento social, geração de postos de trabalho, investimentos em infraestrutura, sustentabilidade e modelagem do ambiente competitivo.

A participação percentual do setor turismo na economia brasileira atingiu 3,7% em 2012, segundo o Plano Nacional do Turismo 2013-2016. Entre 2003 e 2009, as atividades do turismo tiveram um crescimento

de 32,4% contra 24,6% para o total do valor adicionado pela economia global do país. Em 2012, o valor adicionado do setor foi de US\$ 76,9 bilhões. O Gráfico 2 abaixo apresenta a evolução da participação do turismo na economia brasileira, em US\$ bilhões.

Gráfico 2 – Participação do Turismo na Economia Brasileira (Em US\$ Bilhões)



Fonte: WTTC 2013

As Atividades Características do Turismo, segundo esse mesmo estudo, em 2011, empregaram, direta e indiretamente, 7,65 milhões de pessoas; e em 2012, 8,04 milhões, que representaram, respectivamente, 7,8% e 8,3% do total de empregos gerados no país. Para o ano de 2013, estima-se um crescimento de 3,8%. Projetam-se 10,59 milhões de empregos diretos e indiretos no ano de 2023, o que representa aproximadamente 9,5% do total de empregos.

Uma característica muito importante do setor para o conjunto da economia brasileira é a de geração de empregos; enquanto a participação relativa é de 3,7% na renda nacional, o número de postos de trabalho participa com 8,3% das ocupações nacionais. Essa característica, aliada à capacidade de desenvolver empreendimentos em territórios que ficaram fora dos centros dinâmicos da economia brasileira, credencia o turismo, de forma efetiva, a contribuir com a redução das desigualdades regionais e no combate à pobreza.

A expectativa para o turismo é de se consolidar como um forte setor da economia brasileira, o que reforça a importância não só do planejamento estratégico, mas também do modelo de gestão. Este modelo vem se consolidando de modo amplo, integrado e descentralizado. O que vem permitindo aos agentes investidores ter confiança nas políticas públicas. Esse modelo vem permitindo também a integração entre as diversas instâncias de governo (de modo intersectorializado) com a participação simultânea da iniciativa privada e representações da sociedade civil.

O modelo segue a orientação do Governo Federal no que se refere aos direitos da cidadania e incorporação das representações sociais no planejamento e desenvolvimento de políticas públicas. Neste sentido, o modelo de gestão para o turismo seguirá se aperfeiçoando no horizonte do Plano Plurianual 2012-2015, consolidando a rede básica do Sistema Nacional de Turismo, instituído pela Lei do Turismo (Lei nº 11.771 / 2008).

O turismo em âmbito mundial é uma atividade que, nos países desenvolvidos, já se consolidou como um setor dinâmico da economia. Nos países em desenvolvimento e mesmo nos de economia mais atrasada surgem oportunidades crescentes. O mercado de viagens representa 30% das exportações mundiais de serviços e 6% das exportações mundiais totais. Como categoria de exportação, o Turismo se situa em 4º lugar, depois apenas dos combustíveis, produtos químicos e automóveis, conforme divulgado pela Organização Mundial de Turismo – OMT no documento Panorama do Turismo Internacional.

No estudo de competitividade mundial no turismo, o relatório do Fórum Econômico Mundial The Travel & Tourism Competitiveness Report (TTCR), divulgado em 2013, apresenta uma classificação de 140 países. A tabela a seguir mostra o ranking global dos dez primeiros classificados e a posição do Brasil.

Apesar de o Brasil ainda se situar na 51ª posição em competitividade do turismo mundial, ele vem gradativamente subindo posições e melhorando seu índice no ranking, passando da 59ª posição, com pontuação de 4,2 em 2007, para 51ª e índice de 4,37 em 2013, do que se conclui que existe uma forte estratégia mundial dos países a investirem no setor turismo.

Tabela 1 – Ranking de Competitividade no Setor de Viagens e Turismo

Country/Economy	2013		2011
	Rank/140	Score	Rank/139
Switzerland	1	5.66	1
Germany	2	5.39	2
Austria	3	5.39	4
Spain	4	5.38	8
United Kingdom	5	5.38	7
United States	6	5.32	6
France	7	5.31	3
Canada	8	5.28	9
Sweden	9	5.24	5
Singapore	10	5.23	10
Brazil	51	4.37	52

Fonte: World Economic Forum, 2013, <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2013/>. 04/02/2014.

3. Resultados Recentes

Já os gastos dos estrangeiros no Brasil em 2013, entre os meses de janeiro e dezembro, foi 1,0% maior que no mesmo período do ano passado. O acumulado chegou a US\$ 6,709 bilhões, enquanto os visitantes internacionais deixaram aqui US\$ 6,645 bilhões nos doze meses de 2012. Os dados foram divulgados pelo Banco Central.

Importante assinalar que esse resultado ocorre em um cenário de forte desvalorização cambial do real frente ao dólar, o que reduz o quantum gasto em dólar dos turistas estrangeiros no Brasil além de grave crise financeira mundial, afetando tradicionais emissores de turistas para o Brasil, tais como Espanha, Portugal

e Itália – países situados entre os 10 maiores mercados para nosso turismo receptivo internacional. Diante disso, o gasto dos turistas estrangeiros no Brasil em 2013 cresceu 11,7% em moeda nacional no ano de 2013, comparativamente a 2012. Este crescimento na receita cambial turística em reais serviu como um indutor do aumento na renda interna e da geração de empregos do país, pois será certamente superior ao crescimento do PIB nacional no mesmo período, o qual deverá se situar em torno de 2,5% ao ano. Estes dados indicam que a participação do turismo na economia segue crescendo acima da economia nacional.

Além disso, a Organização Mundial do Turismo – OMT divulgou, em setembro de 2013, que em suas viagens realizadas em 2012, os turistas internacionais gastaram, ao todo, US\$ 1,078 trilhão – um novo recorde, segundo a Organização. O resultado é 3,5% superior ao de 2011, puxado pelos países da Ásia e Pacífico, onde o crescimento da receita turística foi de 10,1%. Em seguida, vieram as Américas (7,3%), Oriente Médio (4,3%), África (4,3%), enquanto a Europa apresentou decréscimo (-2,3%).

A entrada de divisas no Brasil por meio de viagens internacionais cresceu 171% de 2003 a 2013, quando a Embratur passou a cuidar exclusivamente da política de promoção turística do Brasil no exterior. De US\$ 2,479 bilhões em 2003, o valor saltou para US\$ 6,710 bilhões em 2013. Segundo dados da OMT – a informação de 2013 ainda não está disponível – no mesmo período, o fluxo de dólares por turismo no mundo cresceu 102%, ou seja, o crescimento do Brasil foi, novamente, superior à média mundial.

O Brasil também bateu mais um recorde de entrada de turistas estrangeiros e recebeu 5,67 milhões de visitantes internacionais em 2012. Em comparação com o ano anterior, houve crescimento de 4,5%, aumento acima da média mundial, segundo a OMT, de 3,8%. A maior contribuição foi dos turistas vindos da América do Sul, com crescimento de 7,4%, chegando ao ano passado a representar um em cada dois

estrangeiros que o país recebeu. No total este continente foi responsável por 49,7% do receptivo de visitantes estrangeiros, somando 2,8 milhões de turistas. O resultado ajudou a compensar o crescimento menor ou queda de alguns países europeus e norte-americanos, mais afetados pela crise econômica. No total, o continente europeu apresentou leve crescimento de 1,9%, ou 31 mil turistas.

Os dados destacam os números dos chamados BRICS. O número de turistas russos que visitaram o país em 2012 subiu 12% em relação ao ano anterior. A China teve crescimento de 18% e a Índia de 3%. No entanto, o grupo ainda corresponde a aproximadamente 110 mil turistas, quantitativo que sugere a existência de uma grande margem de crescimento nos referidos mercados.

Já de acordo com o relatório anual da ICCA – **International Congress & Convention Association**, divulgado em maio de 2013, o Brasil manteve a posição de 7º colocado em recebimento de eventos internacionais – sendo o único da América Latina entre os 10 primeiros. Ao todo, o país recebeu 360 eventos classificados como internacionais segundo os critérios da ICCA – o que representou um crescimento de 18% em relação ao ano anterior, quando foram realizados 304 eventos. O crescimento de eventos captados pelo país foi de 480% desde 2003.

O aumento de 57 para 60 do número de cidades brasileiras que receberam congressos e convenções é outro dado bastante positivo, porque mostra que mais destinos turísticos estão se qualificando para receber eventos internacionais. Com os megaeventos, como a Copa FIFA 2014, o país terá maior divulgação de destinos menos conhecidos pelo público internacional, o que deve também contribuir para a ampliação do número de cidades que realizam eventos.

Em 2012, a Embratur iniciou uma série de eventos nos principais mercados, especificamente voltados para a atração de turistas durante os eventos esportivos. Os seminários são dirigidos para operadores de

turismo, agentes de viagens e jornalistas, alcançando a marca de 1.500 participantes, com ampla repercussão na imprensa dos mercados atingidos pela ação (Chile, Argentina, França, Portugal, Colômbia, Canadá, Espanha, México, Itália, Alemanha, Reino Unido, Peru, Uruguai e Estados Unidos). Os eventos, intitulados “GOAL TO BRASIL”, prosseguiram até maio de 2013. Em agosto deste ano, o evento foi relançado pela Embratur sob o nome “GOAL TO BRASIL – Experiências Brasileiras”, cujo evento proporciona, além da geração de negócios e da atração de turistas ao país, a imersão dos participantes em atividades culturais, gastronômicas, artísticas e turísticas típicas do Brasil pelos participantes. O evento já ocorreu nos Estados Unidos, Colômbia e Holanda neste ano, e está prevista a sua realização em diversos outros mercados em 2014.

Ainda tratando de eventos internacionais, os principais resultados da pesquisa “Percepção dos estrangeiros sobre o Brasil durante a Copa das Confederações 2013” foram divulgados em agosto. O estudo foi realizado durante a Copa das Confederações, entre os dias 15 e 30 de junho, nas seis cidades-sede do evento. Foram realizadas 453 entrevistas face a face com torcedores estrangeiros (398 – 87,9%), membros de delegações (5 – 1,1%) e jornalistas estrangeiros (50 – 11,0%), a grande maioria dos turistas se sentiu satisfeita (81,2%) com a estadia no Brasil durante o evento. Ademais, 97,1% dos entrevistados recomendariam o país para amigos e familiares, demonstrando a grande satisfação dos turistas com o Brasil. Quanto às atividades de lazer realizadas, os entrevistados apontam aspectos culturais: visitar museus/casas de cultura/exposições (39,5%), monumentos (39,1%), shows (15,5%). 13,2% dos turistas querem visitar praias.

A pesquisa também apontou que a viagem ao Brasil para a Copa das Confederações 2013 foi a primeira vinda ao Brasil para a maioria dos entrevistados (65,6%), o que, combinada à sua alta satisfação, demonstra o grande potencial dos grandes eventos

para a atração de novos turistas ao país. Apesar das manifestações populares ocorridas durante o evento, a maioria dos turistas entrevistados (55,2%) acredita que o Brasil está preparado para receber grandes eventos como a Copa do Mundo. As informações que os turistas tiveram sobre o Brasil antes da viagem foram consideradas suficientes, atrativas e confiáveis.

A pesquisa também mostrou que 39,7% dos entrevistados disseram que a imagem que tinham do Brasil melhorou após a estadia durante a Copa das Confederações e 83,2% dos entrevistados acham que nos últimos anos o Brasil aumentou sua importância no cenário mundial. Além disso, 81,9% dos entrevistados pretendem voltar ao Brasil para a Copa do Mundo de 2014. Entre os entrevistados, a atual imagem do Brasil reflete: país maravilhoso (35,1%), com pessoas acolhedoras (15,9%) e com paisagens bonitas (11,3%).

A pesquisa "Percepção dos Estrangeiros sobre o Brasil durante a Jornada Mundial da Juventude 2013", realizada pela Embratur e pelo Instituto Methodus durante o evento, revelou que a maior parte dos entrevistados (82%) veio ao Brasil pela primeira vez, mais uma vez demonstrando o caráter de atração de novos visitantes dos grandes eventos. Ao todo, foram realizadas 472 entrevistas face a face com peregrinos estrangeiros (437 – 92,6%), clérigos estrangeiros (17 – 3,6%) e jornalistas estrangeiros (18 – 3,8%) durante a JMJ. A pesquisa mostrou que os peregrinos permaneceram em média 11,6 dias no Brasil, superior à própria duração do evento.

O conhecimento sobre as manifestações populares não afetou a programação de viagem da maioria dos entrevistados: 76,9% dos pesquisados não pensaram em desistir da viagem. Para 59,1% dos entrevistados, a imagem que tinham do Brasil melhorou após a estadia durante a JMJ. O alto grau de satisfação com o país ficou evidenciado pelo percentual de recomendação do Brasil como destino turístico: 97,5% dos entrevistados recomendariam o Brasil para amigos ou familiares. Ainda, 89,6% os entrevistados pretendem voltar

ao Brasil e 63,3% dos entrevistados acreditam que o Brasil está preparado para receber eventos como a Copa do Mundo em 2014.

Para manter e ampliar os bons resultados do nosso turismo internacional foi lançada a nova campanha publicitária mundial da Embratur intitulada "O mundo se encontra no Brasil. Venha Celebrar a Vida". Com esse slogan, o Brasil será apresentado em mais de 100 países às vésperas dos próximos megaeventos, como a Copa das Confederações e a Jornada Mundial da Juventude, ambas em 2013, e a Copa do Mundo, em 2014. A campanha foi lançada em Londres, na véspera da abertura oficial dos Jogos Olímpicos, no London Film Museum.

O objetivo da nova campanha é mostrar um país que propicia experiências únicas, a partir da soma de todos os ritmos, do sabor e das cores das nossas comidas, da arte dos museus e do talento dos nossos artistas, da acolhida propiciada pelo povo e das paisagens naturais deslumbrantes. Essa foi a linha criativa desenvolvida pelos publicitários, que está sendo utilizada em centenas de peças espalhadas pelo mundo (canais de TV, revistas, redes sociais, sites e mobiliários urbanos).

Os atributos já conhecidos e utilizados nas outras campanhas (brasileiridade, diversidade, modernidade e interatividade) continuam presentes na linha de comunicação. Mas foram reforçados os traços melhor avaliados nas pesquisas com turistas estrangeiros.

A Embratur manteve em 2012 um intenso programa de relações públicas, resultando na geração de 3.532 notícias sobre o Brasil. Esse exitoso programa teve continuidade em 2013, aumentando o nível de conhecimento sobre o país no exterior, essencial para o alcance das metas de crescimento sustentável do turismo internacional para o Brasil.

Por outro lado, como demonstrado, nesse mesmo período, o país conseguiu manter e até conseguiu aumentar o fluxo de turistas e divisas internacionais. Pode-se concluir que as políticas públicas postas em marcha para o turismo brasileiro obtiveram resultados

positivos, nesses últimos anos, frente às condições adversas enfrentadas, com a queda de renda nos países emissores de turistas, pela crise financeira internacional, combinado com o elevado encarecimento de produtos e serviços brasileiros devido a forte valorização da taxa de câmbio.

O relatório do WTTC aponta ainda que o turismo no Brasil atraiu investimentos da ordem de R\$ 43,5 bilhões em 2012, com expectativa de crescimento de 8,4% em 2013, atingindo o montante de investimento de R\$ 47,1 bilhões em 2013. Também é previsto o crescimento de 7,8% ao ano na próxima década, chegando a R\$ 99,6 bilhões em 2023. Isso significa que do total de investimentos na economia do País, o turismo representou 5,7%, em 2013, e deverá atingir 6,8%, em 2023.

Para o conjunto da economia nacional, quando somadas às atividades que impactam diretamente o turismo, como infraestrutura e outros serviços, a participação do setor no PIB brasileiro foi da ordem de R\$ 402,5 bilhões (9,1% do PIB) em 2012, e se espera um crescimento de 5,7%, para R\$ 425,4 bilhões em 2013 (9,3% do PIB).

A situação da indústria nacional de turismo não é diferente. Podem-se citar os desembarques nacionais nos aeroportos brasileiros que saltaram de 32.945.284, em 2002, para 85.471.710, em 2012, representando um crescimento de 159,44%. Os financiamentos para a indústria turística não têm situação diferente. Os Bancos federais impulsionaram o crédito de R\$ 1,1 bilhão, em 2003, para R\$ 13,5 bilhões em 2013. Isso representa um crescimento de 1.127,27%. Os investimentos das companhias do setor para a Copa ajudaram a impulsionar a alta, mas não foram o único motivo. O crescimento das viagens internas e a entrada de mais estrangeiros no país foram outras causas. O setor hoteleiro foi um dos principais tomadores de crédito. A previsão é que, até 2016, o país tenha 437 novos hotéis, com um investimento de R\$ 12 bilhões.

A Copa do Mundo apressou a vigência de duas portarias que garantem a segurança do consumidor. Passam a

vigorar em 4 de fevereiro de 2014. A primeira (311/2013) dará poderes ao Ministério do Turismo (MTur) para advertir, multar, interditar e cancelar o registro de empresas sem cadastro. A segunda (312/2013) diz que o transporte de turistas só pode ser feito por veículo cadastrado no MTur e identificado com selo do Cadastur.

Os atrativos naturais do Brasil são em boa parte responsáveis pelo grande número de turistas que escolhem o país como destino de férias. De acordo com o relatório de Competitividade do Fórum Econômico Mundial, o Brasil é considerado o país com maior potencial em recursos naturais do mundo.

Para fazer dessa riqueza uma força para gerar renda, preservar o patrimônio natural, desenvolver o país e atrair cada vez mais visitantes, o MTur investe na competitividade de seus destinos. No final do ano passado, a pasta premiou as cidades brasileiras que mais evoluíram em competitividade, avaliadas por meio de critérios desenvolvidos pelo Ministério do Turismo, Sebrae e Fundação Getúlio Vargas. Outro estímulo à competitividade foi o Plano Brasil Maior, do governo federal, que incluiu a cadeia turística no conjunto de medidas de estímulo à economia nacional. Entre elas, a redução de tarifas de energia elétrica e de importação de equipamentos para os setores de transportes e parques temáticos, além da desoneração da folha de pagamento da cadeia produtiva. Os hotéis também foram contemplados com a substituição da contribuição patronal ao INSS, de 20%, pela alíquota de 2% sobre o faturamento.

A implantação do Sistema Integrado de Comércio Exterior de Serviços (Siscoserv), em 2012, também é vista pelo setor como primeiro passo para que serviços de hotelaria, transportes, alimentação, bebidas, entre outros, possam ser considerados "produto" de exportação e gozem de incentivos fiscais. O MTur informatizou ainda a Ficha Nacional de Registro de Hóspedes. A ferramenta permite que o ministério identifique o perfil do turista e as taxas de ocupação hoteleira de cada região. Ainda em 2013,

representantes do Ministério do Turismo, da Embratur e do Sebrae assinaram acordo de cooperação para aumentar a competitividade do turismo nacional. O acordo prevê investimentos conjuntos da ordem de R\$ 35,5 milhões para realização de estudos técnicos, cursos, pesquisas, certificações e seminários.

O Ministério do Turismo produziu uma série de oito curtas sobre as principais ações da pasta. A campanha “Turismo em Cena” destaca os programas de formação e qualificação profissional, investimentos em cidades históricas e turismo de negócios, além de avanços em competitividade, infraestrutura turística e reforço aos parques nacionais.

No contexto atual do turismo brasileiro, a proteção ao consumidor apresenta-se como uma estratégia fundamental para a consecução dos objetivos estratégicos da Embratur, sob as diretrizes do Plano Aquarela, por se tratar de um assunto que abrange as relações de consumo entre os turistas, nacionais e internacionais, e prestadores de serviços turísticos, bem como os seus direitos enquanto consumidores em suas viagens, sejam a lazer ou a negócios, uma vez que impacta a imagem do país como destino turístico.

Assim, tendo em vista o aumento das discussões, em todo o mundo, em torno da competitividade entre os países no setor de turismo e de assuntos como a proteção dos direitos de consumidores, faz-se premente a necessidade da evolução das pesquisas, estudos e análises visando ao aprimoramento das legislações, em todas as esferas governamentais; da discussão a respeito do tema no âmbito do setor público; da fiscalização efetiva do cumprimento dos direitos assegurados ao consumidor em suas relações de consumo; e da melhoria na qualidade da informação dos serviços ligados ao consumidor.

Ora, mostra-se evidente que o turista, devido a sua notória relação de consumo com as empresas fornecedoras de transporte, serviços turísticos, produtos e acomodações, entre outros, antes, durante e após a

realização de sua viagem, é um consumidor de produtos e serviços, devendo, portanto, ser tratado como um efetivo consumidor, sem qualquer distinção.

A proteção aos direitos do consumidor no Brasil, consagrada pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 5º, Inciso XXXII, foi regulamentada pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, costumeiramente denominada de “Código de Defesa do Consumidor”, a qual trouxe inúmeros benefícios e garantias à parte mais frágil das relações de consumo.

No intuito de proteger os direitos do consumidor contra variações de preços no setor turístico, a Embratur iniciou, em outubro de 2012, um acompanhamento sistemático das tarifas hoteleiras em cidades do Brasil, comparando-as com cidades do exterior, intitulada Pesquisa Internacional de Preços da Hotelaria (PPH), sob uma metodologia padrão, divulgada em Diário Oficial, com divulgação semestral dos indicadores obtidos para uma ampla discussão do tema na sociedade e contínuo diálogo com as lideranças do setor hoteleiro, em com a realização de reuniões em que se buscou sensibilizar o **trade** turístico a respeito da temática da sustentabilidade e competitividade do turismo brasileiro.

Com relação à proteção dos turistas e à organização dos megaeventos sediados no país, a Embratur participa do Comitê de Acompanhamento de Preços, Tarifa e Qualidade dos Serviços, instituído pela Presidência da República, com a participação de diversos órgãos federais, entre eles o Ministério do Esporte, Ministério do Turismo, ANAC, Secretaria da Aviação Civil e o Ministério da Justiça, cujo objetivo é o de realizar um acompanhamento dos preços e da qualidade dos serviços turísticos, com vistas principalmente à Copa do Mundo de 2014. Um dos resultados concretos da atuação da Embratur e do Comitê foi a ampliação do número de voos durante o período da Copa do Mundo, forçando uma baixa nos preços, e a autorregulação das empresas, com a instituição de tetos tarifários por duas companhias aéreas durante o evento.

A própria Embratur, ao final do ano de 2013, oficiou o Ministério da Justiça, a FIFA™, a MATCH™ e associações hoteleiras, no intuito de sensibilizar uma repactuação das tarifas hoteleiras cobradas durante a Copa do Mundo, visto que o acordo inicial de hospedagem foi baseado em valores das tarifas de balcão, que representam as tarifas mais altas cobradas pelas companhias hoteleiras, e são praticadas em baixíssima proporção no mercado convencional. Através da PPH, também se verificou que as tarifas em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo equiparam-se às cidades mais caras do mundo, como Nova York, Paris e Londres.

Dessa forma, sob os eixos de atuação consignados pelo Plano Aquarela, a Embratur celebrou, com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), em fevereiro de 2014, um Acordo de Cooperação Técnica no sentido de promover uma atuação integrada no âmbito da relação institucional entre os órgãos, com vistas a realizar o intercâmbio de informações e ações conjuntas que aprimorem o desempenho de atividades que garantam a efetiva proteção e defesa do consumidor no âmbito do turismo.

Além disso, a Embratur e a Senacon já têm trabalhado juntos, desde o ano de 2013, no âmbito do Plano Nacional de Consumo e Cidadania – Plandec, criado pelo Decreto nº 7.963 em 15 de março de 2013, que instituiu o Comitê Técnico de Consumo e Turismo. No que se refere às atividades no âmbito do Comitê, cabe destacar as ações prevenção na área de Consumo e Turismo com ênfase nos grandes eventos, como a garantia do atendimento das necessidades dos consumidores; o estímulo da melhoria da qualidade de produtos e serviços colocados no mercado de consumo; assegurar a prevenção e a repressão de condutas que violem direitos do consumidor; a promoção de estudos e formulação de propostas para consecução dos objetivos do Plano Nacional de Consumo e Cidadania, bem como o acompanhamento da execução das políticas, programas e ações do referido Plano.

Nesse sentido, os órgãos participaram, de setembro de 2013 a janeiro de 2014, de reuniões técnicas em todas as cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, de modo a trabalhar e desenvolver o tema da proteção ao consumidor turista em âmbito local.

As ações da Embratur, do Ministério do Turismo e da Senacon vão ao encontro das metas previstas no Plano Nacional de Turismo 2013-2016, que prevê o crescimento do turismo interno e a chegada de estrangeiros, além de um acréscimo nos postos de trabalho no setor, impulsionando a competitividade do turismo brasileiro.

4. Conclusão

O crescimento recente do turismo no país tem acirrado as relações de consumo no setor. A infraestrutura não conseguiu acompanhar o crescimento da demanda; a indústria maximizou seus ganhos e a sociedade se voltou para novos produtos no mercado internacional.

Prova disso, é o déficit recorde na balança de viagens registrada pelo Banco Central do Brasil que, em 2013, teve o recorde registrado de US\$ 18.633 bilhões, fruto de gastos de US\$ 25.342 bilhões no mercado internacional. É certo que parte desses gastos são provenientes do consumo de bens e serviços. De qualquer forma, tal situação deve ser enfrentada para que o país consiga equilibrar suas contas externas.

Ao lado desses desafios que tendem a continuar nos próximos anos, crescem-se os desafios para a realização dos megaeventos esportivos. O Brasil sediará a Copa das Confederações, a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Na prática, esse conjunto de desafios representa a real e efetiva oportunidade de o Brasil se inserir no cenário mundial, não só como uma sólida economia no setor turístico, com opções de geração de emprego e renda aos nacionais, de contribuir, efetivamente, com a redução das disparidades regionais, mas

sobretudo pode se firmar, em definitivo, como mais uma alternativa para os turistas brasileiros e os do mundo inteiro.

Neste quadro de desafios o setor turismo não pode deixar de gerenciar, também, as externalidades. Assim é importante fortalecer estratégias que permitam a atividade crescer e se expandir de forma sustentada. Para tanto, há de se enfrentar os riscos que esta atividade encerra. O seu crescimento de forma desordenada provoca um desequilíbrio que impacta de forma clara e rápida as relações de consumo. Assim, deve-se ter no espectro da alçada do país o monitoramento e, se necessário, a intervenção do Estado nas relações de compra impostas à população brasileira.

CONSUMER AND TOURISM

Flávio Dino de Castro e Costa^{106*}

1. History

The creation of the Brazilian Tourism Institute, first as Brazilian Tourism Company, was due to the Federal Government recognition of the tourism importance, intended to modernize the hospitality industry and the need to discipline the activities of travel agencies, responsible for serious damages inflicted on the public, on the occasion of the 1966 World Cup.

Thus, on November 18th, 1966, it was issued the Decree-Law n. 55, creating the Brazilian Tourism Company and extinguishing the Division of Tourism and Exhibitions, part of the Ministry of Industry and Trade, hitherto in charge of the affairs of tourism, at federal level. In other words, in 1966 the matter of the relationship between tourism and the consumer was already a concern of the Brazilian State.

In 1979, the World Tourism Organization had edited the "Protection and Information for Tourist in its Quality as Consumer Report" that said: "This report was prepared to compile and analyze enacted legislative rules and regulatory texts in the countries to ensure the protection of tourist in its quality as consumers and suggest measures that should be adopted in order to provide current and potential demand adequate information concerning the quality of tourist services".

This brief history demonstrates that the concern for protecting the tourist is an old matter in the consumption of the population with the suppliers of the tourism industry.

^{106*} President of the Brazilian Tourism Institute – Embratur

2. Current Situation

With His Excellency President Luiz Inacio Lula da Silva taking office, the Ministry of Tourism was created and EMBRATUR was reformulated. The Ministry takes care of the national promotion, formulation of policy action in the sector, the training, the funding of the tourism industry, among other actions. In other hands, EMBRATUR is responsible for promoting, marketing and supporting the commerce of tourist products, services and Brazilian destinations abroad.

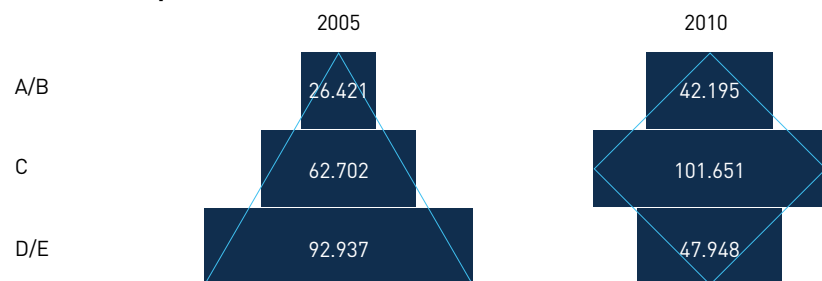
This institutional design, coupled with a favorable environment, allowed an exponential growth of the sector in the country. The following facts are relevant:

The Brazilian tourism, in recent years, has been gaining relative participation on the economy and also gained increasing importance in planning and in strategic management, to meet important role, which has been assigned by society: to gain international competitiveness in the sector, taking advantage of the realization of mega sporting events, especially the World Cup 2014 and Olympic Games in Rio de Janeiro in 2016; to contribute actively in reducing regional and social disparities with generation of income and employment; has a domestic tourism diverse and accessible to all Brazilians; and consolidate itself as a competitive alternative to the foreign tourist.

Tourism is defined by the World Tourism Organization - UNWTO as the set of activities that people make during their travel and stay in places outside their usual environment, for a period of time greater than one day and less than one year, with purposes of leisure, business and other reasons not related to the exercise of a remunerated activity within the visited place. The economic activities characteristics of Brazilian tourism are officially classified in the IBGE National Statistical System, with full compatibility with the International Standard Industrial Classification-*ISIC*, which allows international comparability of statistics produced.

The Brazilian domestic tourism has been significantly impacted by social improvements registered in recent years. About 60 million Brazilians amounted social class between the years 2005 and 2010, and 45 million have left the D and E classes, and 15 million have migrated from class C to upper classes. Thus, in this period, there was a cumulative increase of 62% in the middle class (class C), and class AB (group with higher household income exceeding R\$ 4,807.00) increased 60%, totaling 42.2 million in 2010. Class C became the dominant population percentage and it began to constitute 53% of the population.

Chart 1 – Population Distribution

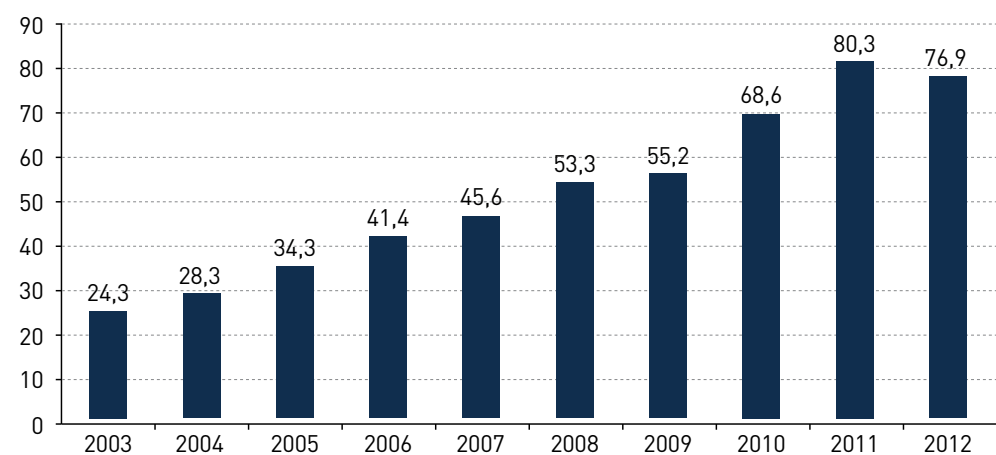


Source: 2011 Brazil Observer / CETELEM

Based on this upward class movement is emerging a strong middle class in Brazil. The demand for tourism services and products is being felt internally and externally. The sector should participate of this new phase of growth and consolidating as an important economic activity for social development, generating jobs, investment in infrastructure, sustainability and shaping the competitive environment.

The percentage share of the tourism sector in the Brazilian economy reached 3.7% in 2012, according to the National Tourism Plan 2013-2016. Between 2003 and 2009, the activities of tourism grew by 32.4% against 24.6% for the total value added by the global economy. In 2012, the value added by the sector was US\$ 76.9 billion. Chart 2 below shows the evolution of the share of tourism in the Brazilian economy, in US\$ billions.

Chart 2 – Share of tourism in the Brazilian economy (In US\$ billions)



Source: WTTC 2013

The Characteristics Activities of Tourism, according to this same study, in 2011, employed directly and indirectly 7.65 million people, and in 2012, 8.04 million, which represents, respectively, 7.8% and 8.3% of the total jobs generated in the country. For 2013, is expected an increase of 3.8%. Projected 10.59 million of jobs directly and indirectly in 2023, which represents approximately 9.5% of total jobs.

A very important feature of the sector for the Brazilian economy is job generation; while the relative share is 3.7% of national income, the number of jobs participates with 8.3% of national occupations. This feature combined with the ability to develop projects in territories that were outside the dynamic centers of the Brazilian economy, accredits tourism, effectively, to contribute to the reduction of regional inequalities and combating poverty.

Expectations for tourism is to consolidate as a strong sector of the Brazilian economy, which reinforces the importance not only of strategic planning, but also the management model. This model has been consolidated of a broad, integrated and decentralized manner, which is allowing investors agents have confidence in public policies. This model has also enabling integration between different levels of The Characteristics Activities of Tourism, according to this same study, in 2011, employed directly and indirectly 7.65 million people, and in 2012, 8.04 million, which represents, respectively, 7.8% and 8.3% of the total jobs generated in the country. For 2013, is expected an increase of 3.8%. Projected 10.59 million of jobs directly and indirectly in 2023, which represents approximately 9.5% of total jobs.

A very important feature of the sector for the Brazilian economy is job generation; while the relative share is 3.7% of national income, the number of jobs participates with 8.3% of national occupations. This feature combined with the ability to develop projects in territories that were outside the dynamic centers of the Brazilian economy, accredits the tourism, effectively, to contribute to the reduction of regional inequalities and combating poverty.

The expectation for tourism is to be consolidated as a strong sector of the Brazilian economy, which reinforces the importance not only of strategic planning, but also the management model. This model has been consolidated of a broad, integrated and decentralized manner, which is allowing investors agents to have confidence in public policies. This model has also enabling integration between different levels of government (of a intersectoral mode) with the simultaneous participation of the private sector and representatives of civil society.

The model follows the guidance of the Federal Government with regard to the rights of citizenship and incorporation of social representations in the planning and development of public policy. In this sense, the management model for tourism will continue improving the horizon of the 2012-2015 Pluriannual Plan, consolidating the core network of the National System of Tourism established by Tourism Law (Law No. 11.771/2008).

Tourism worldwide is an activity that, in developed countries, has established itself as a dynamic sector of the economy. In developing countries and even in less developed countries growing opportunities arise. The travel market represents 30% of world exports of services and 6% of total world exports. As an export category, tourism lies in 4th place, only after fuel, chemicals and automotive products, as reported by the World Tourism Organization - UNWTO in the International Tourism Highlights document.

In the study of global competitiveness in tourism, the report by the World Economic Forum 'The Travel & Tourism Competitiveness Report' (TTCR), released in 2013, presents a ranking of 140 countries. The following table shows the overall ranking of the top ten ranked and the position of Brazil. Although Brazil still lie in 51th position in the global tourism competitiveness, it is gradually rising and improving their index positions in the rankings, moving from 59th place, with a score of 4,2 in 2007 to 51 and index 4,37 in 2013, that we conclude that there is a strong global strategy of countries to invest in the tourism sector.

Table 1 – Ranking of Competitiveness in the Travel and Tourism Sector

Country/Economy	2013		2011
	Rank/140	Score	Rank/139
Switzerland	1	5.66	1
Germany	2	5.39	2
Austria	3	5.39	4
Spain	4	5.38	8
United Kingdom	5	5.38	7
United States	6	5.32	6
France	7	5.31	3
Canada	8	5.28	9
Sweden	9	5.24	5
Singapore	10	5.23	10
Brazil	51	4.37	52

Source: World Economic Forum, 2013, <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2013/>. 02/04/2014.

3. Current Results

The spending by foreigners in Brazil in 2013, between January and December was 1.0% higher than the same period last year. The accumulated reached US\$ 6,709 billion, while international visitors left here US\$ 6.645 billion in the twelve months of 2012. The data was released by the Central Bank.

Must be highlighted that this result occurs in a moment of strong devaluation of the Real against the Dollar, which reduces the quantum in dollars spent by foreign tourists in Brazil as well as serious global financial crisis, affecting traditional issuers of tourists to Brazil, such as Spain, Portugal and Italy - countries situated between the 10 largest markets for our international inbound tourism. Therefore, the expense of foreign tourists in Brazil in 2013 has increased 11.7% in national currency, comparatively with 2012. This tourism currency revenues growth in Real have been an inductor factor of internal income increase and job generation in the country, because this will certainly exceed the growth of the national GDP in the same period, that should be placed around 2.5% per years. This data indicates that the tourism participation in the economy continuous to grow over the nacional economy.

Furthermore, the World Tourism Organization - UNWTO announced in September 2013 that in their trips held in 2012, international tourists spent, the total, US\$ 1.076 trillion - a new record, according to the Organization. The result is 3.5% higher than 2011, driven by Asia and the Pacific, where growth in tourist revenue was 10.1%. Then came the Americas (7.3%), Middle East (4.3%), Africa (4.3%) and Europe presented a decrease (-2.3%).

The inflow of foreign exchange in Brazil through international travel has grown 171% from 2003 to 2013, when EMBRATUR began to take care exclusively of the Brazilian tourism promotion policy abroad. Of US\$ 2.479 billion in 2003, the value jumped to US\$ 6.710 billion in 2013. According to the UNWTO - 2013 information it is not available yet - in the same period, the flow of tourism dollars worldwide grew 102%, i.e., growth in Brazil was again higher than the world average.

Brazil also broke another record regarding the entry of foreign tourists, receiving 5.67 million international visitors in 2012. Compared with a year earlier, growth was 4.5%, up above the world average, according to the UNWTO, of 3.8%. The largest contribution was from tourists from South America, with growth of 7.4%, reaching the last year to represent one in every two foreigners that the country has received. In total this continent was responsible for 49.7% of inbound foreign visitors, resulting in 2.8 million tourists. The result helped offset the lower growth or decline of some European and North-American countries most affected by the economic crisis. In total, the European continent showed a light growth of 1.9%, or 31 thousand tourists.

The data highlight the numbers of so-called BRICS. The number of Russian tourists who visited the country in 2012 rose 12% over the previous year. China grew by 18% and India by 3% . However, the group also corresponds approximaltely 110 thousand tourists, quantitative suggesting the existence of a large opportunity for growth in these markets.

According to the ICCA Annual Report - International Congress & Convention Association, released in May 2013, Brazil maintained the position of 7th place in receipt

of international events - the only Latin American among the top 10. Altogether, the country received 360 events classified as international according to ICCA criteria - representing an increase of 18% over the previous year, when 304 events were held. The growth of events raised by the country was 480% since 2003.

The increase from 57 to 60 of the number of Brazilian cities that received congresses and conventions is another positive fact, because it shows that most tourist destinations are qualifying for hosting international events. With mega events such as the 2014 FIFA World Cup, the country will have greater disclosure of lesser-known destinations to the international public, which may also contribute to increasing the number of cities that hold events destinations.

In 2012, EMBRATUR began a series of events in major markets, specifically geared to attract tourists during the sporting events. The seminars are aimed at tour operators, travel agents and journalists, reaching 1.500 participants, with wide coverage in the press of the markets affected by the action (Chile, Argentina, France, Portugal, Colombia, Canada, Spain, Mexico, Italy, Germany, United Kingdom, Peru, Uruguay and the United States). The event, entitled "GOAL TO BRAZIL", continued until May 2013. In this year August, the event was revived by EMBRATUR under the name "GOAL TO BRAZIL - Brazilian Experiences", which event provides, as well as business generating and attraction of tourists to the country, immersing the participants in cultural, gastronomic, artistic and typical tourist activities from Brazil by the participants. The event has already occurred in the United States, Colombia and the Netherlands this year, and is expected to be realized in many other markets in 2014.

Still dealing with international events, the main results of the survey "Perception of foreigners over Brazil during the FIFA Confederations Cup 2013" were released in August. The study was conducted during the Confederations Cup, between July 15th and 30th, in the six cities hosting the event. Were held 453 face-to-face interviews with foreign fans (398 - 87.9%), members of delegations (5 - 1.1%) and foreign journalists (50 - 11.0%). The vast majority of tourists felt satisfied (81.2%) to stay in Brazil during the event. Moreover, 97.1% of respondents would recommend the country to friends and family, showing major tourist satisfaction with Brazil. As for leisure activities performed, respondents indicate cultural aspects: museums/cultural centers/exhibitions (39.5%), monuments (39.1%), shows (15.5%). 13.2% tourists want to visit beaches.

The survey also pointed out that the trip to Brazil for the Confederations Cup in 2013 was the first trip to Brazil for the majority of respondents (65.6%), which, combined with its high satisfaction, demonstrates the great potential of major events for attracting new tourists to the country. Despite popular manifestations occurred during the event, most of the tourists interviewed (55.2%) believe that Brazil is prepared to host large events like the World Cup. The information that tourists have about Brazil before the trip were deemed sufficient, attractive and reliable.

The survey also showed that 39.7% of respondents said that the image of Brazil had improved after their stay during the Confederations Cup and 83.2% of respondents think that in recent years Brazil has increased its importance on the world context. In addition, 81.9% of respondents intend to return to Brazil for the World Cup 2014. Among respondents, the current image of Brazil reflects: wonderful country (35.1%), with friendly people (15.9%) and beautiful landscapes (11.3%).

The survey "Perception of Foreign over Brazil during the World Youth Day 2013" conducted by EMBRATUR and Methodus Institute during the event, revealed that most of the respondents (82%) came to Brazil for the first time, again demonstrating the character of attracting new visitors to major events. In all, it was conducted 472 interviews face-to-face with foreign pilgrims (437 - 92.6%), foreign clerics (17 - 3.6%) and foreign journalists (18 - 3.8%) during WYD. The survey has shown that the pilgrims stayed on average 11.6 days in Brazil, higher than the duration of the event itself. Knowledge about the popular manifestations did not affect the travel schedule of the majority of respondents: 76.9% of respondents did not think about quitting journey. For 59.1% of respondents, the image of Brazil had improved after their stay during WYD. The high degree of satisfaction with the country is evidenced by the percentage of recommendation from Brazil as a tourist destination: 97.5% of respondents would recommend Brazil to friends or family. Still, 89.6% of the respondents intend to return to Brazil and 63.3% of the respondents believe that Brazil is prepared to host events like the World Cup in 2014.

To maintain and increase the good results of our international tourism it was launched the new global advertising campaign EMBRATUR entitled "The world meets in Brazil. Come Celebrate Life". With this slogan, Brazil will be presented in more than 100 countries on the eve of the upcoming mega events like the Confederations Cup and World Youth Day, both in 2013, and the World Cup in 2014. The campaign was launched in London on the eve of the official opening of the Olympic Games, in the London Film Museum.

The goal of the new campaign is to show a country that provides unique experiences, from the sum of all the rhythms, colors and flavor of our food, museum arts and talent of our artists, the welcome afforded by the people and stunning natural landscapes. This creative line was developed by the advertisers, which is being used in hundreds of pieces around the world (television, magazines, social networks, websites and urban places).

The already known and used attributes in other campaigns (Brazilianness, diversity, modernity and interactivity) are still present on the communication line. But the best traits evaluated in research with foreign tourists have been strengthened.

EMBRATUR remained in 2012 an intensive public relations program, resulting in the generation of 3,532 news about Brazil. This successful program continued in 2013, because increasing the level of knowledge about the country is essential for us to achieve the goals of sustainable growth of international tourism to Brazil.

Moreover, as demonstrated, in the same period, the country has managed to maintain and even increased the flow of tourists and international currencies. It is possible to conclude that public policies set in motion for the Brazilian tourism had positive results, in recent years, in the face of adverse conditions such as the falling incomes in source countries of tourists, the international financial crisis, combined with the high enhancement of Brazilian products and services due to the strong appreciation of the exchange rate.

The WTTC report also shows that tourism in Brazil will attract investments of R\$ 43.5 billion in 2012, with the expectation of growth of 8.4% in 2013, reaching a total investment of R\$ 47.1 billion in 2013. It is also expected a 7.8% growth per year in the next decade, reaching R\$ 99.6 billion in 2023. It means that of the total investments in the country's economy, tourism represent 5.7% in 2013 and shall reach 6.8% in 2023. For the entire national economy, when added to those activities that directly impact tourism, such as infrastructure and other services, the share of industry in the Brazilian GDP was of R\$ 402.5 billion (9.1% of GDP) in 2012, and is expected an increase of 5.7%, in order of R\$ 425.4 billion in 2013 (9,3% of GDP).

The situation of the domestic tourism industry is not different. We can cite national landings in Brazilian airports which jumped from 32,945,284 in 2002 to 85,471,710 in 2012, representing an increase of 159,44%. The funding for the tourist industry does not have a different situation. Federal Banks boosted credit from R\$ 1.1 billion in 2003 to R\$ 13.5 billion in 2013. This represents an increase of 1,127.27%. Sector companies' investments for the World Cup boosted the high, but they were not the only reason. The growth of internal travels and entry of more foreigners in the country were other causes. The hotel industry was one of the major borrowers. The prediction is that by 2016, the country has 437 new hotels, with an investment of R\$ 12 billion.

The World Cup rushed the validity of two ordinances which ensure consumer safety. Become effective on February 4th, 2014. The first (311/2013) will give powers to the Ministry of Tourism (MTur) to warn, fine, ban and cancel the registration of companies without registration. The second (312/2013) says that tourist transport can only be done by vehicle registered in Ministry of Tourism and identified with 'Cadastur' seal.

The natural attractions of Brazil are largely responsible for the large number of tourists who choose the country as a vacation destination. According to the Competitiveness Report of the World Economic Forum, Brazil is considered the country with the greatest potential in the world's resources.

To do of this wealth a force to generate income, preserve the natural heritage, develop the country and attract more visitors, the Ministry of Tourism invests in the competitiveness of their destinies. Late last year, the body awarded Brazilian cities that evolved in competitiveness, evaluated using criteria developed by the Ministry of Tourism, Sebrae and the Getúlio Vargas Foundation. Another stimulus to competitiveness was the Greater Brazil Plan, of the federal government, that included

the tourism chain in the set of measures to stimulate the national economy. Among them, the reduction of electricity tariffs and import of equipment for the sectors of transport and theme parks, beyond the exemption payroll of the production chain. The hotels were also included with the replacement of the employer's contribution to Social Security, of 20% at the rate of 2% of revenue.

The implementation of the Integrated System of Foreign Trade in Services (SISCOSEV), in 2012, is also seen as a first step for the hospitality, transportation, food, beverages, among other services might be considered "product" export and enjoy tax incentives. The Ministry of Tourism also computerized the Guest Registration National Card. The tool allows the Ministry to identify the profile of the tourist and hotel occupancy rates of each region. Still in 2013, representatives of the Ministry of Tourism, EMBRATUR and Sebrae signed cooperation agreement to improve the competitiveness of domestic tourism. The agreement provides joint investments of R\$ 35.5 million for technical studies, courses, research, certifications and seminars.

The Ministry of Tourism has produced a series of eight short movies on its key actions. The "Tourism in Scene" campaign highlights the training programs and professional training, investment in historic towns and business tourism, in addition to advances in competitiveness, tourism infrastructure and strengthening of the national parks.

In the current context of the Brazilian tourism, consumer protection presents itself as a key strategy to achieving the strategic objectives of Embratur, under the guidelines of the 'Aquarela' Plan, because it is a subject that covers consumer relations among national and international tourists, and tourism service providers, as well as their rights as consumers in your travels, whether for leisure or business, since it impacts the country's image as a tourist destination.

Thus, in view of the increase of the discussions worldwide, around the competitiveness between countries in the tourism sector and issues as protecting the rights of consumers, it is urgent the necessity for the development of research, studies and analyzes aimed at the improvement of the laws in all spheres of government, the discussion of the topic within the public sector; effective the enforcement of those rights provided consumers with their consumer relations, and improving the quality of information services linked to the consumer.

However, it is shown obvious that the tourist, because of his notorious consumer relationship with the suppliers of transport, tourist services, products and accommodations, among others, before, during and after the completion of your trip, it is a product and services consumer and should therefore be treated as an effective consumer, without any distinction.

The protection of consumer rights in Brazil, enshrined by the Constitution of 1988, in its Article 5, XXXII, was regulated by Law No. 8078, of September 11, 1990, customarily

called "Consumer Protection Code" which brought numerous benefits and guarantees to the most fragile part of consumer relations.

In order to protect the rights of consumers against price changes in the tourism sector, EMBRATUR began in October 2012, a systematic monitoring of hotel rates in cities in Brazil, comparing them to cities from abroad, entitled International Survey on Hospitality Prices (PPH in portuguese), with a standard methodology, published in the Official Gazette, with semi-annual disclosure of indicators obtained for an extensive discussion of the topic in society and continuous dialogue with the leaders of the hospitality industry in the holding of meetings which aimed to raise awareness the tourist trade on the theme of sustainability and competitiveness of Brazilian tourism.

In relation to the protection of tourists and the organization of mega events hosted in the country, EMBRATUR participates in the Monitoring of Prices, Rates and Service Quality Committee, established by the Presidency of the Republic, with the participation of several federal agencies, including the Ministry of Sport, Ministry of Tourism, National Civil Aviation Agency (ANAC), Secretariat of Civil Aviation and the Ministry of Justice, whose goal is to conduct a monitoring of prices and quality of tourist services, mainly with a view to the 2014 World Cup. One of the concrete results of operations produced by EMBRATUR and the Committee was to increase the number of flights during the World Cup, forcing a decline in prices, and self-regulation of companies, with the imposition of tariff ceilings for two airlines during the event.

EMBRATUR itself, at the end of year 2013, officiated at the Ministry of Justice, FIFA™, MATCH™ and hotel associations, in order to raise awareness a renegotiation of hotel tariffs during the World Cup, since the initial agreement lodging was based on values of the rack rates, which represent the highest fees charged by hotel companies, and are practiced in very low proportion in the conventional market. By PPH, it was also found that the rates in cities like Rio de Janeiro and Sao Paulo are equivalent to the most expensive cities in the world such as New York, Paris and London.

Thus, under the operation axis by 'Aquarela' Plan, EMBRATUR concluded with the National Secretariat for Consumer (SENACON), in February 2014, an Agreement on Technical Cooperation to promote an integrated performance within the institutional relationship between bodies, in order to make the exchange of information and joint actions that improve the performance of activities which ensure the effective protection and consumer protection in the context of tourism.

Moreover, EMBRATUR and SENACON have worked together since the year 2013, under the Nation Plan for Consumption and Citizenship - Plandec, created by Decree No. 7963, of March 15th, 2013, which established the Technical Committee on Consumption and Tourism. With regard to the activities within the Committee, it is worth mentioning the actions regarding prevention the Consumption and Tourism field with an emphasis on major events such as the guarantee of meeting the needs

of consumers, stimulating the improvement of quality of products and services placed on consumer market; ensure the prevention and prosecution of conduct that would violate consumer rights and the promotion of studies and formulation of proposals for achieving the objectives of the National Plan for Consumption and Citizenship, as well as monitoring the implementation of policies, programs and actions the Plan.

In this sense, the bodies participated, from September 2013 to January 2014, of technical meetings in all the host cities of the 2014 World Cup in order to work and develop the theme of the tourist consumer protection at the local level.

The actions of the Ministry of Tourism will meet the goals outlined by the National Tourism Plan 2013-2016, which forecast the growth of domestic tourism and the arrival of foreigners, as well as an increase of jobs in the sector, boosting the competitiveness of Brazilian tourism.

4. Conclusion

The recent growth of tourism in the country has strained consumer relations in the sector. The infrastructure does not keep up with the growing demand; the industry has maximized his earnings and the company turned to new products in the international market.

Proof of this is the record deficit in travel balance registered by the Central Bank of Brazil, which in 2013 had the record of US\$ 18,633 billion, the result of spending of US\$ 25,342 billion in the international market. It is true that some of these expenditures come from the consumption of goods and services. Anyway, this situation must be faced so that the country can balance its external accounts.

Alongside these challenges are likely to continue in the coming years, it must be added the challenge for the realization of mega sporting events. Brazil hosted the Confederations Cup, it will host the World Cup 2014 and the Olympics in 2016. In practice, this set of challenges is the real and effective opportunity for Brazil to enter in the world scenary, not only as a strong economy in the tourism sector, with options of employment of and income generation to the nationals, to contribute effectively to the reducing regional disparities, but rather can stand, ultimately, as an alternative for tourists from Brazil and from all over the world.

In this framework of challenges the tourism sector can not, also, stop managing externalities. So it is important to strengthen strategies to enable the activity to grow and expand steadily. For this, it is necessary to face the risks that this activity works. Its growth in a disorderly manner causes an imbalance that impacts clearly and quickly consumer relations. Thus, it should be in the spectrum of the country monitoring and, if necessary, state intervention in the relations of purchase imposed on Brazilian population.

PROPOSTA BRASILEIRA
DE CONVENÇÃO SOBRE
COOPERAÇÃO EM RESPEITO
DA PROTEÇÃO DOS TURISTAS
E VISITANTES ESTRANGEIROS
NA CONFERÊNCIA DA HAIA
DE DIREITO INTERNACIONAL
PRIVADO: POR UMA REDE
DE COOPERAÇÃO GLOBAL
PARA PROTEGER TURISTAS
ESTRANGEIROS

1. Introdução

A pergunta que nos move é se seria possível construir uma rede de cooperação mundial, entre todos os agentes nacionais envolvidos na proteção dos consumidores, para proteger os turistas estrangeiros.¹⁰⁸

Os turistas estrangeiros por diversos fatores (língua, rapidez na visita, desconhecimento, desinformação e mesmo o receio de incomodarem), geralmente não reclamam seus direitos no país visitado.¹⁰⁹ É claro que hoje, como no Brasil (Art. 101, I do CDC), há um privilégio de foro para o consumidor¹¹⁰, mesmo o consumidor-turista.¹¹¹ Assim, quando retornar ao seu país poderá acionar o fornecedor, seu agente de viagens¹¹², o organizador do pacote de viagens¹¹³ ou, em alguns casos, seu transportador¹¹⁴ para pedir ressarcimento aos danos sofridos pelo consumidor e sua família, quando no país visitado. Estes litígios internacionais geralmente não têm sucesso e mesmo os que podem ter sucesso (contra o organizador ou agente de viagens) representam danos às férias e ao turismo que poderiam ser evitados ou pelo menos minimizados, se houvesse facilidade de reclamação e interesse do governo do país visitado em ajudar o turista nacional e estrangeiro (com melhor informação, maior rapidez no atendimento, formulários multilíngue a facilitar o entendimento do problema sofrido pelo turista e uma melhor cooperação com outros órgãos estrangeiros).¹¹⁵

^{107*} Professora Titular de Direito Internacional Privado, UFRGS, Brasil

¹⁰⁸ Veja meu artigo MARQUES, Claudia Lima. Esforços atuais para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de "Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros", in *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 90, 2013, p. 39 a 64.

¹⁰⁹ Veja MADRID Martinez, Claudia. "El derecho internacional privado venezolano y su respuesta frente al consumidor internacional", in MARQUES, Claudia Lima e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego. *The global financial crisis and the need for consumer regulation*, Orchestra/CEDEP Ed: Porto Alegre/Asunción, 2012, p. 255 e seg.

¹¹⁰ Sobre o tema veja KLAUSNER, Eduardo. *Direito Internacional do Consumidor*, Renovar: Rio de Janeiro, 2012, p. 141ss

¹¹¹ Veja SOARES, Ardyllis, A tutela internacional do consumidor turista, in *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 82, 2012, p. 113 e seg.

¹¹² Sobre o tema veja ATHENIENSE, Luciana Rodrigues. *A responsabilidade jurídica das agências de viagens*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 17 e seg

¹¹³ Sobre o tema veja SCARTEZZINI GUIMARÃES, Paulo Jorge, *Dos contratos de hospedagem, de transporte de passageiros e de turismo*, Saraiva: São Paulo, p. 223 e seg.

¹¹⁴ Sobre o tema veja MIRAGEM, Bruno. *Contrato de transporte*, São Paulo: RT, 2014, p. 187 e seg.

¹¹⁵ Sobre o tema veja as sugestões de PAIVA, Rafael Augusto de Moura. *Direito, Turismo e Consumo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 275 e seg

Estes custosos e ineficientes litígios internacionais, assim como a multiplicação dos danos aos turistas estrangeiros, que geralmente ficam sem punição, poderiam ser evitados se houvesse uma rede global de proteção dos turistas entre os agentes de proteção do consumidor.¹¹⁶

Este tema tem me preocupado¹¹⁷ e, com a proximidade da Copa do Mundo de Futebol e de outros eventos esportivos de grandes proporções no Brasil, o governo brasileiro tem se esforçado para tornar o Brasil um país mais "friendly" para o crescente fluxo de turistas estrangeiros que ocorrerá e que se pretende manter após.¹¹⁸

Defendo, com o apoio nos estudos do Grupo de Pesquisa CNPq "Mercosul e Direito do Consumidor" da UFRGS e dos **experts** da ASADIP (Associação Americana de Direito Internacional Privado, com sede no Paraguai),¹¹⁹ que a proteção dos turistas estrangeiros - normalmente realizada **ex post** no país de domicílio do turista - tem uma chance de ser mais eficaz se feita **ex ante** e no país visitado, prevenindo litígios transfronteiriços e garantindo um melhor acesso à justiça a todos, além do efeito educativo de prevenir danos e abusos futuros aos demais turistas e evitar a sua discriminação.¹²⁰

A proposta do governo brasileiro, que tive a honra de ajudar a redigir, visa a formação de uma rede de cooperação global usando os já bem estabelecidos órgãos de defesa do consumidor e sistemas nacionais de defesa do consumidor para proteger turistas estrangeiros ainda no país visitado, evitando ou minimizando os danos atuais e futuros, face ao efeito pedagógico de cooperar neste tema que é hoje demanda reprimida.

¹¹⁶ Assim MARQUES, Claudia Lima. The Need for a Global Cooperation Network to Protect Foreign Tourists/Consumers and the comeback of Private International Law, in THE PERMANENT BUREAU OF THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW, *A commitment to Private International Law- Essayz in honour of Hans van Loon*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 311 e seg.

¹¹⁷ Veja MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists. In. A. Sierralta, Anibal; MARQUES, Claudia Lima; MORENO RODRÍGUEZ, José A.. *Derecho Internacional, Mundialización y Gobernanza*. Assunção: CEDEP, 2012, p. 449-455. Ver também MARQUES, Claudia Lima. Der Schutz der Verbraucher in einer globalisierten Welt. In. K. Sonntag (Hg.). *Heidelberg Profile - Studium General*. Inverno 2012, p. 111-155.

¹¹⁸ Veja meu artigo MARQUES, Claudia Lima. Esforços para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de "Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros", in *Revista de Direito do Consumidor*, ano 22, vol. 90, novembro-dezembro 2013, p. 39 a 64.

¹¹⁹ Veja MARQUES, Claudia Lima. Carta do Rio de Janeiro da ASADIP sugerindo incluir na agenda da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado a proteção do consumidor turista. In *Revista de Direito do Consumidor*, v. 83, 2013, p. 419-433.

¹²⁰ Veja detalhes in MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists. In. A. Sierralta, Anibal; MARQUES, Claudia Lima; MORENO RODRÍGUEZ, José A.. *Derecho Internacional, Mundialización y Gobernanza*. Assunção: CEDEP, 2012, p. 449 e seg..

Neste artigo, pretendo resumir as observações realizadas em artigos anteriores¹²¹, usando-as como justificativa para esta proposta (Ponto 2) e explicar as normas e as opções do texto da proposta brasileira (Ponto 3). Vejamos.

2. A justificativa de uma proposta de Convenção sobre a proteção do turista estrangeiro na Conferência da Haia

De acordo com a Organização Mundial do Turismo (UNWTO),¹²² o turista é um visitante por mais de 24 horas em outro local de sua residência habitual,¹²³ assim é

¹²¹ Veja em português, MARQUES, Claudia Lima. Esforços para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de “Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros”, in *Revista de Direito do Consumidor*, ano 22, vol. 90, novembro-dezembro 2013, p. 39 a 64. Em inglês, MARQUES, Claudia Lima. The Need for a Global Cooperation Network to Protect Foreign Tourists/ Consumers and the comeback of Private International Law, in THE PERMANENT BUREAU OF THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW, *A commitment to Private International Law- Essayz in honour of Hans van Loon*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 311 e seg. E MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists: building governance through a new cooperation net in consumer and tourist issues. In: SIERRALTRA, Anibal; MARQUES, Claudia Lima (orgs.). *Derecho internacional, mundialización y gobernanza*. Assunção: Cedep, 2012. p. 425-455. Em espanhol, a versão aumentada do artigo publicado in RDC 90/39 e seg., no livro homenagem ao Prof. Roberto Ruiz Díaz Labrano, MARQUES, Claudia Lima. Los esfuerzos de ASADIP para incluir el tema de la protección del turista en la Agenda de trabajo de la Conferencia de la Haya y la Propuesta de “Convención de cooperación en materia de protección de los visitantes y turistas extranjeros”, in MORENO, José Rodríguez e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego. *Derecho Internacional Privado y Derecho de la Integración*, CEDEP, Asunción, 2013.

¹²² Ver ‘Código de Ética Global para o Turismo’. Disponível em: <http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>. Acesso em: 01 set. 2013.

¹²³ “2.9. A visitor is a traveler taking a trip to a main destination outside his/her usual environment, for less than a year, for any main purpose (business, leisure or other personal purpose) other than to be employed by a resident entity in the country or

um sujeito que participa deste movimento de pessoas em busca de lugares diferentes a seu lugar de origem.¹²⁴ O objetivo da visita pode ser um negócio, lazer ou outro objetivo pessoal (como educacional, religioso, visitas a familiares, cultural e trocas linguísticas), além de ser empregado por uma entidade residente no país ou lugar visitado.¹²⁵ É também de notar que o tipo de visto que este indivíduo tenha recebido (visto de turista, estudante ou visto de pequenos negócios) não é decisivo para caracterizar alguém como turista, mas, durante esta estadia ou viagem, o turista é sempre e também um consumidor, ponte que une os nossos dois temas: consumo e turismo.¹²⁶

Pesquisadores¹²⁷ classificaram consumidores ora como ativos (aqueles que viajaram de um país para outro com o propósito de consumo) ou como consumidor passivo (aquele que recebe as informações ou contrato no seu país ou residência habitual, sem movimento físico, por exemplo no e-commerce ou no caso de consumidores convidados a viajar ao exterior para um evento especial para consumir). Esta distinção entre consumidor ativo e passivo com o uso das novas tecnologias de telecomunicações e e-commerce está

place visited. These trips taken by visitors qualify as tourism trips. Tourism refers to the activity of visitors [...]. 2.13. A visitor (domestic, inbound or outbound) is classified as a tourist (or overnight visitor), if his/her trip includes an overnight stay, or as a same-day visitor (or excursionist) otherwise.” Disponível em: [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>]. Acesso em: 08.01.2013.

¹²⁴ “Tourism is a social, cultural and economic phenomenon related to the movement of people to places outside their usual place of residence pleasure being the usual motivation. The activities carried out by a visitor may or may not involve a market transaction, and may be different from or similar to those normally carried out in his/her regular routine of life. If they are similar, their frequency or intensity is different when traveling. These activities represent the actions and behaviours of people in preparation for and during a trip in their capacity as consumers.” Disponível em: [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>]. Acesso em: 08.01.2013.

¹²⁵ Ver <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>, parágrafo 2.9.

¹²⁶ HOWELLS, Geraint; RAMSAY, Iain; WILHELMSSON, Thomas. Consumer law and its international dimension. In: HOWELLS, Geraint; RAMSAY, Iain; WILHELMSSON, Thomas. *Handbook of Research on International Consumer Law*. Elgar, 2010, p. 1.

¹²⁷ JAYME, Erik; KOHLER, Christian. *Europäisches Kollisionsrecht*. IPRax, 1999, p. 404.

presentemente sendo desafiada.¹²⁸ Não obstante, a distinção é ainda usada no Direito Internacional Privado em matéria de consumidores, justamente para estabelecer regras protetivas dos conflitos de lei somente para proteger os consumidores passivos, como, por exemplo, na Convenção sobre a lei aplicável às obrigações contratuais, hoje, o Regulamento Roma I n. 593/2008 da União Europeia.¹²⁹

Em nosso mundo globalizado,¹³⁰ os consumidores são personagens-chave,¹³¹ não é fácil criar regras vinculantes para a proteção do consumidor em nível global.¹³² As regras sobre a proteção do consumidor permanecem nacionais¹³³ (e em alguns contratos, supranacionais).¹³⁴ Apesar das convenções sobre transporte internacional,¹³⁵ os únicos instrumentos mundiais sobre o assunto são a Convenção da UNIDROIT sobre contratos de viagem (1970),¹³⁶ a qual

¹²⁸ REICH, Nobert. Minimal to full to ‘half’ harmonization. In: DEVENNEY, James; KENNY, Mel (Ed.), *European Consumer Protection*. Cambridge, 2012, p. 5.

¹²⁹ MICKLITZ, Hans; STUYCK, Jules; TERRY, Evelyne. *Consumer Law*. London: Hart, 2010, p. 563.

¹³⁰ No original: “denotes the process of growing interdependence of societies and people worldwide, in practically all areas of life: economy and finance, politics and culture, [...] It goes beyond the mere linking of discrete societies and markets – the background of traditional private international law – and leads to transnational fusion of societies and markets”. VAN LOON, Hans. Unification of private international law in a multi-forum context. In: KIENINGER, Eva-Maria (Ed.). *Denationalisierung des Privatrechts?* Tübingen: Mohr, 2005, p. 33.

¹³¹ RAMSAY, Iain. Consumer protection in the Era of Informational Capitalism. In: WILHELMSSON, Thomas et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*. Dordrecht: Kluwer, 2001, p. 45.

¹³² TWIGG-FLESNER, Christian; MICKLITZ, Hans. Think global – Towards International Consumer Law. *Journal of Consumer Policy*. v. 33, n. 3, 2010, p. 203.

¹³³ FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. “General Report”. In: FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (Ed.), *Consumer Protection in International Private Relationships*. Assunção: CEDEP, 2010, p. 659.

¹³⁴ Ver POILLOT, Elise. *Droit Européen de la consommation et uniformisation du droit des contrats*. Paris: LGDJ, 2006, 87ss. Ver também BOURGOIGNIE, Thierry (Ed.). *L’intégration économique et la protection du consommateur*. Québec: Blais, 2009, p. 9ss.

¹³⁵ TONNER, Klaus. Electronic Commerce and Travel Law. In: WILHELMSSON, Thomas et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*. Dordrecht: Kluwer, 2001, p. 207.

¹³⁶ A Convenção de 1970 foi ratificada por somente seis países, mas dois países a denunciaram, Bélgica e Argentina: <http://www.unidroit.org/english/implementation/i-70.pdf>.

conseguiu sucesso limitado,¹³⁷ e regulações *soft law*, tal qual as *Guideline* da ONU sobre a proteção do consumidor de 1985/1999.

Em nossos tempos pós-modernos¹³⁸ o consumo internacional também tem-se tornado mais e mais comum.¹³⁹ O desejo de conectar-se com outras culturas e ser ativo no mercado global¹⁴⁰ é uma importante tendência dos nossos tempos.¹⁴¹ Desde a década de 1990, Zygmunt Baumann alerta que o consumidor do futuro será o turista,¹⁴² mas mudanças no turismo de massa global podem estar clamando pelo auxílio das soluções de Direito Internacional Privado.¹⁴³

Mudanças no turismo de massa global e a insuficiência de regras vinculantes existentes na proteção dos turistas em nível global

De acordo com a UNWTO, o número de chegadas internacionais alcançou um bilhão de pessoas em 2012 pela primeira vez na história moderna.¹⁴⁴

¹³⁷ GARCIA RUBIO, Maria Paz. la responsabilidad contractual de las agencias de viaje. Madrid: Montecorvo, 1999, p. 29.

¹³⁸ JAYME, Erik. Jayme. Identité culturelle et intégration: le droit internationale privé postmoderne. Recueil des cours 251, Kluwer: The Hague, 1995, p. 60.

¹³⁹ MARQUES, Claudia Lima. A proteção do consumidor: aspectos de direito privado regional e geral. In: XXVII Curso de Derecho Internacional-OEA/CIJ. Washington, 2001, p. 657ss.

¹⁴⁰ MADRID MARTINEZ, Claudia. El derecho internacional privado venezolano y su respuesta frente al consumidor internacional. In: MARQUES, Claudia Lima; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. *The global financial crisis and the need for consumer regulation*. Porto Alegre: Orchestra, 2012, p. 255ss.

¹⁴¹ MARQUES, Claudia Lima. Brésil – Rapport national. In: FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (Ed.), *Consumer Protection in International Private Relationships*, CEDEP, 2010, p. 47ss.

¹⁴² BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 85ss.

¹⁴³ MARQUES, Claudia Lima. Consumer Protection in Private International Law Rules: the need for an Interamerican Convention on the law applicable to some consumer contracts and consumer transactions. In: BOURGOIGNIE, Thierry (Dir.). *Regards croisés sur les enjeux contemporains du droit de la consommation*. Québec, Blais, 2006, p. 145ss.

¹⁴⁴ World Tourism Barometer. In https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/storageapi/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights12enlr_1.pdf. E notícia: <http://media.unwto.org/en/press-release/2012-01-16/international-tourism-reach-one-billion-2012>.

E a participação dos turistas de países emergentes, como a China, a Rússia e o Brasil, não para de crescer, sendo que, em 2012, os 83 milhões de chineses foram os turistas estrangeiros que mais gastaram, superando os norte-americanos e alemães pela primeira vez na história.¹⁴⁵

Os destinos do turismo de massas também mudaram. Se em 1950 destinos turísticos estavam concentrados nos países industrializados da Europa e da América do Norte, atualmente 45% do turismo no mundo tem os países em desenvolvimento como destino. Este novo turismo de massa descentralizada para os países em desenvolvimento tem mostrado que esses países estão menos preparados para o fluxo de visitantes.

A descentralização do turismo é seguida por uma fragmentação do turismo de massa, considerado não mais restrito a uma elite, mas sim um fenômeno de classes sociais. Também podemos falar de uma especialização: existem hoje, além do turismo de lazer e cultural, turismo de congressos, turismo de aventura, turismo juvenil, religioso, turismo educacional, etc.

Estudiosos destacam que houve uma mudança cultural no turismo do século 21¹⁴⁶, para incluir atividades que anteriormente não eram consideradas de consumo, como o turismo de congressos, profissionais ou de formação religiosa. E alertam que os estudantes de longo prazo que viajam mais de um ano não são considerados turistas ou imigrantes, mas são, sim, sempre consumidores.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Veja a notícia in <http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world>. E mais dados in: <http://edition.cnn.com/2013/10/03/travel/new-china-tourism-law/index.html>. Para a Rússia, veja <http://pub.unwto.org/epages/Store.sf?ObjectPath=/Shops/Infoshop/Products/1482/SubProducts/1482-1>. Segundo a UNWTO: "The top spenders were led by emerging source markets – China (+38%), Russia (+21%), Brazil (+32%) and India (+32%) – followed by traditional markets, with the growth in expenditure of travelers from Germany (+4%) and the USA (+5%) above the levels of previous years." <http://media.unwto.org/en/press-release/2012-01-16/international-tourism-reach-one-billion-2012> [31.01.2014].

¹⁴⁶ TUDELA, José. Madurez y insuficiencia del derecho del turismo español: su presente y sus incertidumbres. In: FACAL, Julio (Org.). *Derecho del Turismo*. Montevideo: FCU, 2006, p. 256ss.

¹⁴⁷ BUSTO, Eugenio del. Marco Regulatorio del turismo estudiantil en la República Argentina. In: FACAL, Julio (Org.), *Derecho del Turismo*, FCU: Montevideo, 2006, p. 282ss.

A doutrina¹⁴⁸ também chama a atenção para os desafios apresentados ao direito do consumidor pelo turismo de massa internacional. Estes desafios para o direito não derivam apenas do progresso tecnológico (reserva eletrônica, mapas e informações sobre serviços de turismo em lugares estrangeiros, reserva à distância), da complexa e diversificada gama dos contratos de turismo atuais (pacotes turísticos, *time-sharing*, turismo de aventura, turismo de educação juvenil, turismo para conferências, profissional, formação linguística e religiosa, etc), mas também estão conectados com as alterações do perfil do turista. Junto ao turismo de massa para todas as classes sociais, uma nova indústria do turismo de elite está florescendo e há mudanças na indústria do turismo (alianças de rede global de empresas de transportes, os novos acordos comerciais para "code sharing" e cadeias globais de pacotes de viagens/passeios, a especialização das agências de viagens nacionais, etc.).

Já se clama por uma "renovação dos instrumentos internacionais sobre o turismo".¹⁴⁹ Uma das mudanças no turismo de massa está na diminuição no uso de agências e organizadores de viagem. Dados de pesquisa brasileira mostram que muitos turistas não mais usam agências ou organizadores de viagem¹⁵⁰, mas preferem adquirir os serviços diretamente no país de destino: hoje 65,4% dos turistas que visitam o Brasil não têm agência de turismo em seu país de residência.¹⁵¹

Estes desafios no turismo de massa não podem mais ser respondidos apenas com mudanças na legislação nacional e têm sido respondidos por normas supranacionais no contexto dos processos de integração econômica,

¹⁴⁸ TONNER, Klaus. *Electronic Commerce and Travel Law*, in T. Wilhelmsson et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*, Kluwer, 2001, p. 205.

¹⁴⁹ Ver TUDELA, José. Madurez y insuficiencia del derecho del turismo español: su presente y sus incertidumbres. In: FACAL, Julio. *Derecho del Turismo*, op. cit., p. 251.

¹⁵⁰ ATHENIENSE, Luciana Rodrigues. *A responsabilidade jurídica das agências de viagens*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, 17ff.

¹⁵¹ http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Documento_Referencial_Turismo_no_Brasil_2011-2014.pdf.

como as da União Europeia (UE)¹⁵² e do Mercosul¹⁵³, e mais de centenas de acordos bilaterais e trilaterais sobre a proteção dos turistas, como os da China.¹⁵⁴

Podemos concluir que há uma insuficiência de regras globais para tratar o tema. Hoje, a UNWTO reconhece "a insuficiência de regras vinculativas em nível global para os direitos que regem os direitos e as obrigações dos turistas e dos prestadores de serviços turísticos"¹⁵⁵, especialmente no "contexto de crescente diversificação dos destinos e países que enviam turistas".¹⁵⁶

Os esforços da UNWTO para criar regras uniformes substanciais e a necessidade de regras de cooperação internacional

A UNWTO "desejando alcançar um elevado nível de proteção turística" tem reconhecido "a necessidade de estabelecer disposições uniformes aplicáveis à proteção dos turistas" em caso de "force majeure"/"força maior" (situações de emergência e de falência da agência de viagens ou do fornecedor de pacote de viagem)¹⁵⁷. Depois de incidentes como o caso do vulcão da Islândia, tsunamis e desastres nucleares, a UNWTO reconheceu a necessidade "para uma maior proteção para os viajantes, em caso de catástrofes em todas as partes do mundo"¹⁵⁸, e decidiu criar um Grupo de Trabalho¹⁵⁹ para elaborar um instrumento

¹⁵² TONNER, Klaus, op. cit., p. 207.

¹⁵³ Ver SOARES, Ardyllis Alves. A tutela internacional do consumidor turista. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 82, 2012, 113ss.

¹⁵⁴ A China tem mais de 146 acordos bilaterais, ver WEI, Dan. A Proteção do Turista através do Direito do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 83, 2012, p. 40. Alguns destes Acordos Bilaterais têm uma cláusula especial para facilitar o acesso de turistas chineses aos órgãos de execução da proteção do consumidor e auxílio linguístico, ver Memorandum de Entendimento Brasil-China e EU-China.

¹⁵⁵ UNWTO, CE/94/3.

¹⁵⁶ UNWTO, CE/94/3.

¹⁵⁷ Disponível em: <http://www2.unwto.org/en/event/workshop-protection-touristsconsumers-and-travel-organizers>. Acesso em: 20 set. 2013.

¹⁵⁸ UNWTO CE/88/2 e CE/DEC/2(LXXXVIII).

¹⁵⁹ UNWTO CE/89/8 e CE/DEC/11(LXXXIX).

jurídico internacional¹⁶⁰ para a proteção dos turistas nacionais e internacionais.

Em 2011, o Grupo de Trabalho sobre a proteção dos turistas/consumidores chegaram a um consenso "sobre a necessidade de elaborar um documento legal que pode fornecer diretrizes" e normas substantivas que abordam as questões-chave de "prestar assistência", garantindo "repatriamento do consumidor", fornecendo "informações aos turistas, incluindo em termos de manejo de situações de falência dos organizadores de viagens" e "acomodações".

Em 2012, uma minuta não oficial foi disponibilizada na Internet, mas o seu âmbito de aplicação era restrito, pois um turista seria para esse fim apenas "uma pessoa que celebra um contrato de pacote de viagem com um organizador de viagens" (Anexo I, Capítulo 1 da minuta, Second Draft).¹⁶¹

Em fevereiro de 2013, uma nova versão da "Draft Convention on the Protection of Tourists and Tourism Service Providers" foi publicizada e ampliou seu campo de aplicação subjetivo para todos os turistas.¹⁶² Nesta como na anterior, há 3 anexos. O primeiro sobre deveres em caso de *force majeure*, catástrofes ou acidentes, agora denominados de "emergency situation".¹⁶³ O segundo focado aos turistas que viajam com pacotes de viagem, e aqui os temas são qualidade da prestação, assistência em caso de situações de emergência e de falência da agência ou de um dos fornecedores de serviço (Anexo II). O terceiro anexo cuida de "acomodações" e o quarto sobre "temas diversos", todos substantivos.

¹⁶⁰ UNWTO CE/93/4(a).

¹⁶¹ Disponível em: <http://www.elementis.hr/uropa/docs/files/U1012047%20draft%20ECTAA%20UNWTO%20convention.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

¹⁶² Disponível em: http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/wcte12-5_consumer_protection.pdf. Acesso em 11.07.2013.

¹⁶³ O anexo I, 2013, WCTE/12/5, p. 6, define: "Force majeure" means unusual, extraordinary and unforeseeable circumstances beyond the control of the host country, that have resulted in the need of assistance on a large scale, when the consequences of those circumstances could not be avoided if all due care had been exercised, or events which even with all due care could not have been foreseen or forestalled; "

O trabalho ainda está em andamento e há muito cuidado para que não haja superposição de convenções, por exemplo, em matéria de deveres dos transportadores aéreos, prazos e “non-performance”.

Não há regras de Direito Internacional Privado na minuta de uma “Convenção UNWTO sobre a proteção dos turistas e prestadores de serviços turísticos”, porque seu principal objetivo é esclarecer as responsabilidades do país de acolhimento, o país de origem do turista¹⁶⁴, o país da origem do organizador da viagem e do próprio organizador da viagem em caso de catástrofes ou emergências.¹⁶⁵ Temas e turistas não abrangidos pela Convenção necessitam recorrer à legislação nacional.

Na terceira versão, o ICAO sugeriu a inclusão de uma regra de conflito de leis no tempo ou de conflito de convenções, assegurando prioridade à convenção especial de transporte internacional.¹⁶⁶

Para alcançar um elevado nível de proteção e aumentar “a confiança dos turistas em prestadores de serviços de turismo”, como o preâmbulo da futura Convenção UNWTO prevê, é preciso também uma cooperação internacional permanente, não somente em caso de situações de emergência, se bem que estas podem e devem ser o primeiro momento de uma resposta global aos crescentes desafios do atual turismo de massas.

3. A criação de uma rede de cooperação global usando o sistema de órgãos do consumidor: explicando a proposta brasileira de uma Convenção

Em 23.03.2012, mais de 100 membros da Asadip de 14 países manifestaram seu apoio a uma agenda proativa de temas de interesse da região e na Carta do Rio de Janeiro¹⁶⁷ consideraram que era possível avançar no tema de proteção internacional do turista, enquanto consumidor, propondo seus estudos na Conferência da Haia como fórum mundial principal para o tema de cooperação e proteção dos mais fracos no direito internacional privado.

¹⁶⁴ Assim no Anexo I, 2013, WCTE/12/5, p. 7: “2.1. In case of force majeure the host country shall assist the tourists and facilitate the satisfaction of their primary and basic needs. The assistance shall cover – if materially and technically possible: a) Communication service; b) Temporary shelters for accommodation; c) Necessary food service; d) Facilitating visa requirements, procedures including the necessary staff; and e) Facilitating transportation and repatriation. 2.2. In case of force majeure the tourist’s country of origin shall cooperate with the host country especially in facilitating necessary operational measures and in the repatriation of the tourist. 2.3. The host country shall inform the country of origin of the tourist involved in the force majeure situation about the followings: a) General circumstances; b) Affected geographical areas; c) Data of the tourist; d) Localization of the tourist; e) Data of casualties; f) Operational measures taken; and g) Other related data.”

¹⁶⁵ Assim no anexo II, 2013, WCTE/12/5, p. 10: “2.4. Recommended practices – States Parties should take the necessary measures to ensure that the package travel contract includes the following additional elements: a) Information on the operating permit for the other party to the package travel contract, if it is relevant; b) Financial security information in case of insolvency of the other party to the package travel contract; c) General terms and conditions applying to the package travel contract such as conditions for modifying the package travel contract, information on cancellation policy indicating deadlines; d) Information on available complaint procedures; e) Contact details of the local representative of the other party to the package travel contract or local agencies, and where such local representatives do not exist, other facilities available to contact the other party to the contract; f) Applicable law of the package travel contract; and g) Other provisions provided for under mutual agreement.”

¹⁶⁶ A regra sugerida, que vem nos comentários, é a seguinte, Draft 2013, p. 68: “3.10. Notwithstanding anything to the contrary contained in this Chapter, in case of conflict between any of the provisions in this Chapter and international instruments governing services included in the package travel contract, the latter shall prevail.”

¹⁶⁷ Disponível em: [http://asadip.files.wordpress.com/2012/04/carta-de-rio-de-janeiro8asadip230312en-espac3b1ol-y-portviii.pdf]. Acesso em: 21.01.2013.

Na reunião da Costa Rica da ASADIP, o Governo brasileiro estava presente, e a Secretária Nacional do Consumidor, Dra. Juliana Pereira (Senacon-MJ), se manifestou a favor do tema, considerando importante que os órgãos de defesa do consumidor se concentrem na proteção do turista estrangeiro, face as suas dificuldades linguísticas, de tempo e poucas informações de onde socorrer-se em caso de problemas ao estrangeiro. Hoje somente o tema dos transportes e agências de viagens conta com normas especiais de direito internacional privado, para uma proteção mais a posteriori do que ex ante.

No congresso do Peru da ASADIP, o Brasilcon (Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, Brasília) organizou em conjunto com a ASADIP um congresso paralelo que estudou a proteção dos turistas como consumidores na prática, e o Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça, Dr. Amaury Oliva, novamente apoiou a iniciativa da ASADIP. Instada pelo Governo brasileiro, como expert, a apresentar uma sugestão, preferi inspirar-me no pragmatismo dos modelos de cooperação soft do Mercosul e da cooperação forte da União Europeia e sua ECC-Net elaborei uma primeira sugestão acadêmica.¹⁶⁸

O Governo brasileiro aceitou minha sugestão acadêmica e apresentou sua sugestão, em abril de 2013, no Conselho de Assuntos Gerais da Haia de “Convenção sobre Cooperação em Respeito da Proteção dos Turistas e Visitantes Estrangeiros” e o tema da proteção do turista consumidor foi incluído nos temas da Academia da Haia, com manifestação de apoio de muitos países, como Argentina, Peru, Uruguai, China, União Europeia, USA e África do Sul, e da ASADIP.

Em abril de 2014, se decidirá se o tema entra na agenda de trabalho do Bureau Permanente da conferência ou não. Assim, me parece válido apresentar a sugestão de Convenção proposta pelo Governo brasileiro, para estudo de todos e posterior manifestação de seus países em 2014.

A proposta do Governo do Brasil de uma “Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros”

A proposta do Governo do Brasil de uma “Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros”, apresentada em abril de 2013 aos países da Conferência da Haia para incluir o tema na agenda deste organismo internacional, tem como base o reconhecimento da necessidade de estabelecer uma rede mundial de organismos e autoridades encarregados de fazer cumprir os direitos dos consumidores, de forma a prestar assistência e informação aos turistas estrangeiros ex ante no país de visita, de acordo com as Diretrizes das Nações Unidas para Proteção ao Consumidor de 1985 (1999) e o Código de Ética Mundial para o Turismo (Resolução da Assembleia Geral 56/212, de 21.12.2001).

A proposta brasileira objetiva a assegurar que os turistas estrangeiros poderiam beneficiar-se dos sistemas de proteção ao consumidor já estabelecidos em todos os Estados signatários e as regiões, como o sistema ECC-Net da União Europeia e o Acordo do Mercosul de 2005, evitando litígios transfronteiriços custosos e ineficientes em matéria de consumo para estes turistas a posteriori. As considerações preambulares da Proposta de Convenção explicam que “os turistas estrangeiros não devem ser objeto de discriminação e devem ter acesso à Justiça e à assistência administrativa nos países de origem e de destino de maneira a proteger seus direitos privados”. Os Estados devem estar conscientes de que “este turista estrangeiro pode necessitar de informações

¹⁶⁸ Veja MARQUES, Cláudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists: building governance through a new cooperation net in consumer and tourist issues. In: SIERRALTRA, Anibal; MARQUES, Cláudia Lima (orgs.). Derecho internacional, mundialización y gobernanza. Assunção: Cedep, 2012. p. 425-455.

e ajuda especial em línguas estrangeiras em questões jurídicas e direito do consumidor no país visitado, e decididos a assegurar que estes turistas estrangeiros poderão beneficiar-se dos sistemas de proteção ao consumidor já estabelecidos”. A ideia mestra é “facilitar o acesso internacional à Justiça e à cooperação também nos tribunais de menor quantia em matéria de consumo, assim como os eventualmente necessários esforços conjuntos dos organismos e as autoridades nacionais em defesa do consumidor”.

O Governo brasileiro justificou a proposta por sua oportunidade, sua necessidade e a expertise do foro eleito, a Conferência da Haia. A conferência da Haia tem grande **expertise** em construir redes globais organizadas por autoridades centrais, de forma a incrementar o acesso dos turistas estrangeiros à Justiça, à ajuda jurídica e administrativa das autoridades competentes, assim como à capacitação das autoridades e preparação dos formulários modelo em variadas línguas, que facilitarão a atenção aos consumidores turistas. Ponderou que **“A proteção dos turistas estrangeiros é um novo tema do direito internacional privado e pode ser realizada por meio da cooperação administrativa e judicial entre os países envolvidos,”** citando como exemplos de sucesso o acordo de cooperação administrativa, firmado em 2005 no Mercosul (“Acordo interinstitucional de entendimento entre os organismos de defesa do consumidor dos Estados-partes do Mercosul para a defesa do consumidor visitante”)¹⁶⁹ e, na União Europeia, a **EU-wide network of national consumer enforcement**, estabelecida no Regulamento (EC) n. 2006/2004 sobre Cooperação para a Proteção do Consumidor, com resultados efetivos na resolução de conflitos transfronteiriças, que criou a rede dos Centros Europeus do Consumidor, conhecida como ECC-Net.¹⁷⁰ E concluiu que, como estes sistemas são regionais, poderia se conceber um sistema mais global de cooperação.

¹⁶⁹ Veja detalhes in MARQUES, Claudia Lima. Consumer Protection Policy in MERCOSUR. In: FRANCA FILHO, Marcilio; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos. *The Law of Mercosur*. Portland: Hart, 2010, p. 331ss.

¹⁷⁰ PAIVA, Rafael Augusto de Moura. *Direito, Turismo e Consumo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 236.

Breve Exame do Texto da Proposta Brasileira

Assim como a sua primeira versão acadêmica, o texto apresentado como uma sugestão do Governo brasileiro, em 2013, tem apenas poucos artigos. Quiçá o melhor instrumento técnico para a formação de uma rede mundial como a proposta será um instrumento **soft law**, mas isso somente poderá ser decidido se o tema for aceito na agenda de trabalhos futuros da Conferência de Haia em abril de 2014 e um questionário e um estudo mais amplo for elaborado pelo Bureau Permanent.

Seguindo a tradição latinoamericana da proposição de Convenções, o governo brasileiro em 2013 apresentou a sugestão de um texto convencional básico e o seu formulário multilíngue, em inglês, francês, português, espanhol (o mesmo formulário, o Governo do Brasil apresentou informalmente em chinês, russo, italiano e hebreu), como forma de facilitar a comunicação do turista com as autoridades locais.

A proposta, que nasceu na Senacon-MJ, mereceu apoio dos internacionalistas, pois tem origem em estudos e manifestação da própria ASADIP, mas também do movimento consumerista, tendo a **Consumers Internacional**, Londres, mandado manifestação escrita de apoio, assim como autoridades de proteção do consumidor da Coreia, do Chile, da Argentina, Paraguai, Uruguai, e o Centro de Direito do Consumidor da Universidade de Wuhan na China e no Brasil, além do apoio expresso e fundamentado do Idec, Brasilcon, do Fórum de todas as entidades brasileiras, o FNDEC.

O texto tem apenas nove artigos, e concentra-se na cooperação entre autoridades centrais e autoridades competentes de ambos os países, de origem dos turistas e país visitado ou de acolhida, que utilizam sua própria lei e as capacidades já instaladas, mas produzem documentos que podem não só solucionar imediatamente os problemas dos turistas estrangeiros, evitando litígios **ex ante**, mas também serem usados por outras autoridades nacionais ou estrangeiras

como prova do ocorrido para solucionar **a posteriori**, além de focar na mútua assistência e auxílio jurídico. Esperamos que por sua simplicidade seja eficiente e possa ajudar os turistas de todo o mundo.

O preâmbulo da convenção é longo e afirma: “Os Estados signatários para a presente Convenção, Notando o desenvolvimento do turismo global e seu papel econômico e social, com benefícios para todos os Estados envolvidos, e considerando que tais turistas e visitantes estrangeiros como consumidores contribuem para fortalecer os setores turísticos e o desenvolvimento econômico em todos os Estados, Reconhecendo que turistas estrangeiros não deveriam ser discriminados e ter acesso à Justiça e à assistência administrativa em ambos os países de origem e destinação para manter seus direitos privados, Conscientes que este turista estrangeiro pode precisar de informações e ajuda especiais em línguas estrangeiras sobre assuntos legais e sobre o direito do consumidor em um país visitado, e determinados a assegurar que estes turistas estrangeiros estarão aptos a se beneficiar dos já estabelecidos sistemas de proteção do consumidor em todos os Estados e regiões, evitando litígios transfronteiriços onerosos e ineficientes em assuntos do consumidor, Desejando facilitar o acesso internacional à Justiça e a cooperação também em cortes de pequenas causas em temas de consumidor, e também os esforços conjuntos pelas agências de consumidor nacionais e autoridades de execução que poderiam ser necessários, Reconhecendo a necessidade para estabelecer uma rede global de agências do consumidor e autoridades de execução preparadas para prover assistência aos turistas estrangeiros, e convencidos do impacto positivo das autoridades centrais em organizar e prover assistência e informação nos Estados-Contratantes, segundo as **Guidelines da ONU para a Proteção do Consumidor de 1985 (1999)** e o Código de Ética Global para o Turismo (Resolução da Assembleia Geral da ONU 56/212, de 21 de dezembro de 2001), Acordam sobre as seguintes disposições”.

Em 2013, o projeto ou **Minuta de Convenção sobre Cooperação em Respeito da Proteção dos Turistas e Visitantes Estrangeiros** tem apenas nove artigos, divididos em Capítulo I (Objetivo e âmbito de aplicação) e II (Assistência Mútua e Apoio Jurídico). O Artigo 1º, estabelece os objetivos¹⁷¹ e o Artigo 2º define as noções de “turista e visitante estrangeiro”, “Autoridade Central”, “Autoridade Competente”, “vendedor ou fornecedor”, “reclamação do consumidor”.

Turista é definido de forma bastante aberta: “Turista e visitante estrangeiro” significa qualquer pessoa habitualmente residente em um Estado-Contratante viajando para um destino, chegando ou fazendo uma viagem para um país estrangeiro ou que está momentaneamente em outro país que não o país da sua residência habitual, para lazer, comércio, conferências, propósitos religioso ou educacional ou por qualquer propósito pessoal, desde que não seja para ser empregado por uma entidade domiciliada no país visitado, se esta pessoa se beneficia da qualificação como consumidor perante a lei do Estado-recebedor

¹⁷¹ “Artigo 1 – Objetivo 1. Esta Convenção estabelece as condições sob as quais a autoridade central e as autoridades competentes nos Estados-Contratantes devem cooperar entre si e facilitar o acesso à Justiça e à ajuda administrativa para turistas estrangeiros. 2. Esta Convenção estabelece uma rede de autoridades responsáveis por monitorar e realizar a aplicação da legislação concernente à proteção do consumidor e do turista, objetivando assegurar o cumprimento com a legislação do Estado visitado (‘Estado-recebedor’) e facilitar a solução do descumprimento ou afronta à legislação no Estado-recebedor e o acesso à Justiça dos turistas também em matéria de pequenas causas neste Estado, assim como o uso dos documentos produzidos nas reclamações administrativas realizadas em outros Estados-Contratantes. 3. Esta Convenção também estabelece as condições sob as quais as autoridades competentes nos Estados-Contratantes designadas como responsáveis para a aplicação das leis que protegem os interesses dos consumidores cooperarão entre si com o intuito de assegurar o cumprimento com aquelas leis, com as normas de proteção do turista internacional e com instrumentos legais regionais e internacionais específicos com a finalidade de aumentar a proteção dos interesses econômicos e de segurança dos consumidores e dos turistas. 4. A Convenção não afeta qualquer lei de um Estado-recebedor que exigir que o consumidor apresente uma reclamação em uma forma especial dentro daquele Estado ou que proíba certos tipos de demandas, o acesso a certos tipos de procedimentos, diferentes dos procedimentos de pequenas causas, ou as referentes às regras de representação legal de uma pessoa perante um magistrado ou Corte.”

ou sob a lei do Estado-Contratante de sua residência habitual ('o Estado de origem'), mesmo que nacional destes países, nesta definição incluindo o visitante de um dia ou o excursionista, o visitante por uma noite e todos os estudantes estrangeiros não permanentes, sem levar em consideração a amplitude da estada no Estado-recebido. 'Turista' também significa um turista definido como tal qual pela Organização Mundial do Turismo (UNWTO), que esteja temporariamente fora do seu país de residência habitual". Já Artigo 3º permite que a aplicação da Convenção também em caso de emergências, complementando e dialogando com a futura Convenção da UNWTO.

De acordo com o artigo 4º, cada Estado-Contratante deverá indicar uma Autoridade Central para organizar os esforços de cooperação, a fim de que a Autoridade Central do Estado receptor deverá fornecer pareceres, informações e assistência aos turistas, usando os canais estabelecidos de mediação e de execução dos direitos do consumidor e os tribunais de pequenas causas disponíveis no país como parceiros e também procedimento à distância e acordos de execução, se estes estiverem disponíveis. A Autoridade Central do Estado de residência habitual do turista pode ser conectada a prestar assistência e assessoria jurídica para o turista e para as outras Autoridades Centrais, e fornecerá ao turista uma cópia de seus dados, quando o turista retornar ao país de origem, utilizando todos os canais estabelecidos de assistência mútua, o recebimento de provas, procedimento à distância e execução facilitada, disponível neste momento no país para ajudar este turista. A Autoridade Central de ambos os países pode compartilhar dados, formulários e evidências para facilitar a processar a reivindicação de turismo.

De acordo com o artigo 5º, cada Estado-Contratante também deve designar as autoridades competentes responsáveis pela aplicação das leis que protegem os interesses dos consumidores e, em seguida, devem cooperar entre si e com a Autoridade Central, sem prejuízo de qualquer acordo bilateral ou multilateral.

Artigo 6º estabelece as obrigações do Estado receptor¹⁷² e o artigo 7º enumera as obrigações do Estado de origem.¹⁷³ Artigo 8º regula a troca de informações a pedido e os limites da partilha de informação, e o artigo 9º confere aos turistas a assistência jurídica de forma não discriminatória. A sugestão tem um formulário multilíngue similar ao do Mercosul para ajudar o turista a explicar os problemas para o órgão de execução. Um conjunto opcional de regras de conflitos de leis para proteger os turistas poderia complementar esta sugestão.

¹⁷² "Artigo 6 – Obrigações do Estado-recebido. 1. O Estado-Contratante visitado ou o Estado onde o turista está localizado no momento do descumprimento dos direitos do consumidor, do problema ou do acidente ('o Estado-recebido') considerará o turista como um consumidor, sem qualquer tipo de discriminação e proverá, de acordo com sua lei, ao turista ou visitante qualquer ajuda disponível em seu sistema administrativo e judicial. 2. Para assegurar mútua assistência, acessibilidade e reconhecimento de todas as reclamações e processos nos Estados-Contratantes, o Estado-recebido cooperará no que concerne à proteção dos turistas estrangeiros, sem qualquer discriminação especialmente em relação ao domicílio, residência ou nacionalidade, em especial de forma a: I – tomar todas as medidas possíveis para informar e aconselhar os turistas, direta ou indiretamente, sobre seus direitos e possibilidades para tomar medidas legais durante a estada neste país, usando os formulários padrão sugeridos no anexo; II – indicar as autoridades competentes na região para aconselhamento e o endereço para reclamações, conforme as leis deste país; III – pôr o turista em contato com as autoridades de execução para a proteção do consumidor, os tribunais de pequenas causas ou os serviços de assistência legal gratuitos e redes que podem auxiliar na situação; IV – registrar o caso, mantendo todos os dados por 5 anos e cooperar com as autoridades centrais designadas como responsáveis pela aplicação das leis que protegem os interesses dos consumidores de outros Estados-Contratantes; V – manter e desenvolver o formulário-padrão sugerido no Anexo I em seus próprios idiomas e informar todas as autoridades centrais das principais mudanças de lei, que podem ter impacto na proteção dos turistas ou consumidores."

¹⁷³ "Artigo 7 – Obrigações do Estado de Origem. As autoridades de proteção do consumidor ou autoridades judiciais do Estado-Contratante do domicílio ou residência habitual do turista ('o Estado de origem') proverão para todos os Estados-recebidos, no devido tempo: I – informação mútua sobre os direitos dos consumidores e dos turistas; [...] VI – esforços conjuntos para preparar materiais escritos e capacitação para as autoridades competentes de execução ou autoridades centrais de outros países sobre o regime legal no país; [...]."

4. Considerações Finais

Os turistas estrangeiros e visitantes como consumidores contribuem para reforçar os setores do turismo e para a promoção do desenvolvimento econômico em todos os Estados, e no estado atual do Direito Internacional Privado turistas estrangeiros não deveriam ser discriminados e deveriam ter acesso à justiça e à assistência administrativa, tanto no seu país de origem e no de destino, para poder manter seus direitos. Parece claro que um turista estrangeiro pode precisar de informações e ajuda especiais em línguas estrangeiras sobre questões jurídicas e sobre direito do consumidor no país visitado, e a cooperação entre os órgãos administrativos de consumo e Juizados Especiais pode proporcionar isso, aumentando a confiança e o bem estar de todos.

Uma nova rede de cooperação judiciária e administrativa global pode garantir que esses turistas estrangeiros se beneficiem realmente do já existente sistema de defesa do consumidor e tenham acesso à justiça em todos os Estados e regiões, evitando litígios transfronteiriços ineficientes em questões de consumo e frustrações de suas expectativas legítimas de tranquilidade e apoio durante os tempos de férias e lazer.

BRAZILIAN PROPOSAL FOR A CONVENTION ON COOPERATION IN RESPECT OF THE PROTECTION OF TOURISTS AND FOREIGN VISITORS IN THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW: FOR A GLOBAL NETWORK COOPERATION TO PROTECT FOREIGN TOURISTS

Claudia Lima Marques^{174*}

1. Introduction

The question that drives us is whether it is possible to build a network of world cooperation among all the national actors involved in the protection of consumers to protect foreign tourists.¹⁷⁵

Foreign tourists by several factors (language, quick visit, ignorance, misinformation and even fear of bothering) usually do not complain about their rights in the country visited.¹⁷⁶ It is clear that today, as in Brazil (Art. 101, I CDC – Code of Consumer Defense and Protection), there is a privilege of jurisdiction to the consumer¹⁷⁷, whether the tourist-consumer.¹⁷⁸ So when you return to your country may sue the supplier, your travel agent¹⁷⁹, the organizer of the travel package¹⁸⁰ or, in some cases, your carrier¹⁸¹ to seek compensation for damages suffered by the consumer and his family when in the visited country. These international disputes generally do not succeed, and even those who may succeed (against the organizer or travel agent) represent damage to their vacations and tourism that could be avoided or at least minimized, if there is easiness of complaint and interest of the government of the visited country in helping the domestic and foreign tourists (with better information, more promptness in attendance, multilingual forms to facilitate the understanding of the problem suffered by tourists and better cooperation with other foreign bodies).¹⁸²

^{174*} Full Professor Private International Law, UFRGS, Brazil

¹⁷⁵ See my article MARQUES, Claudia Lima. Esforços atuais para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de "Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros", in *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 90, 2013, p. 39-64.

¹⁷⁶ See MADRID Martinez, Claudia. "El derecho internacional privado venezolano y su respuesta frente al consumidor internacional". In: MARQUES, Claudia Lima e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego. *The global financial crisis and the need for consumer regulation*, Orchestra/CEDEP Ed: Porto Alegre/Asunción, 2012, p. 255ff.

¹⁷⁷ About the issue, see: KLAUSNER, Eduardo. *Direito Internacional do Consumidor*, Renovar: Rio de Janeiro, 2012, p. 141ff

¹⁷⁸ See SOARES, Ardyllis, A tutela internacional do consumidor turista, in *Revista de Direito do Consumidor*, vol. 82, 2012, p. 113ff.

¹⁷⁹ About the issue, see: ATHENIENSE, Luciana Rodrigues. *A responsabilidade jurídica das agências de viagens*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 17ff.

¹⁸⁰ About the issue, see: SCARTEZZINI GUIMARÃES, Paulo Jorge, *Dos contratos de hospedagem, de transporte de passageiros e de turismo*, Saraiva: São Paulo, p. 223ff.

¹⁸¹ About the issue, see: MIRAGEM, Bruno. *Contrato de transporte*, São Paulo: RT, 2014, p. 187 e seg.

¹⁸² About the issue, see the suggestions of: PAIVA, Rafael Augusto de Moura. *Direito, Turismo e Consumo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 275ff.

These costly and inefficient international disputes, as well as the multiplication of the damage to foreign tourists, who usually go unpunished, could be avoided if there was a global network of tourist protection among the agents of consumer protection.¹⁸³

This topic has concerned me¹⁸⁴ and the proximity to the World Cup and other major sporting events in Brazil, the Brazilian government has been struggling to make Brazil a more “friendly” country to the increasing flow of foreign tourists that will occur and that we want to keep after.¹⁸⁵

I argue, with support in studies of CNPq Research Group “Mercosur and Consumer Law” UFRGS and experts of ASADIP (American Association of Private International Law, established in Paraguay),¹⁸⁶ the protection of foreign tourists - usually performed **ex post** in the country of domicile of the tourist - has a chance to be more effective if taken **ex ante** and in the visited country, preventing cross-border disputes and ensuring better access to justice to all, beyond the educational effect of preventing future abuse and damage to other tourists and to prevent further discrimination.¹⁸⁷

The proposal of the Brazilian government, which had the honor of helping to draft, aims to create a network of global cooperation using the well-established bodies of consumer and national systems of consumer protection to protect foreign tourists still in the country visited, avoiding or minimizing current and future damages, against the pedagogic effect of cooperating on this issue which is now pent-up demand. In this article, I intend to summarize the observations made in previous articles,¹⁸⁸

¹⁸³ See MARQUES, Claudia Lima. The Need for a Global Cooperation Network to Protect Foreign Tourists/Consumers and the comeback of Private International Law, in THE PERMANENT BUREAU OF THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW, A commitment to Private International Law- Essayz in honour of Hans van Loon, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 311 e seg.

¹⁸⁴ See MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists. In: A. Sierralta, Anibal; MARQUES, Claudia Lima; MORENO RODRÍGUEZ, José A.. Derecho Internacional, Mundialización y Gobernanza. Assunção: CEDEP, 2012, p. 449-455. Ver também MARQUES, Claudia Lima. Der Schutz der Verbraucher in einer globalisierten Welt. In: K. Sonntag (Hg.). Heidelberg Profile – Studium General. Inverno 2012, p. 111-155.

¹⁸⁵ See my article MARQUES, Claudia Lima. Esforços para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de “Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros”, in *Revista de Direito do Consumidor*, ano 22, vol. 90, novembro-dezembro 2013, p. 39-64.

¹⁸⁶ Veja MARQUES, Claudia Lima. Carta do Rio de Janeiro da ASADIP sugerindo incluir na agenda da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado a proteção do consumidor turista. In *Revista de Direito do Consumidor*, v. 83, 2013, p. 419-433.

¹⁸⁷ See details in MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists. In: A. Sierralta, Anibal; MARQUES, Claudia Lima; MORENO RODRÍGUEZ, José A.. Derecho Internacional, Mundialización y Gobernanza. Assunção: CEDEP, 2012, p. 449ff.

¹⁸⁸ See in portuguese, MARQUES, Claudia Lima. Esforços para incluir o tema da proteção do turista na Agenda de Trabalho da Conferência de Haia e a proposta brasileira de “Convenção de Cooperação em Matéria de Proteção dos Visitantes e Turistas Estrangeiros”, in *Revista de Direito do Consumidor*, ano 22, vol. 90, novembro-dezembro 2013, p. 39 a 64. In english, MARQUES, Claudia Lima. The Need for a Global Cooperation Network to Protect Foreign Tourists/Consumers and the comeback of Private International Law, in THE PERMANENT BUREAU OF THE HAGUE CONFERENCE ON PRIVATE INTERNATIONAL LAW, A commitment to Private International Law- Essayz in honour of Hans van Loon, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 311 e seg. E MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists: building governance through a new cooperation net in consumer and tourist issues. In: SIERRALTA, Anibal; MARQUES, Claudia Lima (orgs.). *Derecho internacional, mundialización y gobernanza*. Assunção: Cedep, 2012. p. 425-455. Em espanhol, a versão aumentada

using them as justification for this proposal (Part 2) and explain the rules and text options of the Brazilian proposal (Part 3). Let’s see it.

2. The rationale of the proposal for a Convention on the protection of foreign tourist at the Hague Conference

According to the World Tourism Organization (UNWTO),¹⁸⁹ the tourist is a visitor for more than 24 hours in another place of habitual residence,¹⁹⁰ so it is a subject who participates in this movement of people in search of different places to their place of origin.¹⁹¹ The purpose of the visit can be a business, leisure or other personal purpose (such as educational, religious, visiting family, cultural and linguistic exchanges) as well as being employed by an entity resident in the visited country or place.¹⁹² It is also noted that the type of visa that this individual has received (tourist visa, student visa or small business) is not decisive to characterize someone as a tourist, but during this stay or journey, visitors are always and also a consumer bridge that unites our two themes: consumption and tourism.¹⁹³

Researchers¹⁹⁴ classified consumers either as active consumers (those who traveled from one country to another for the purpose of consumption) or as passive consumers (who receives the information or contract in your country or habitual residence,

do artigo publicado in RDC 90/39 e seg., no livro em homenagem ao Prof. Roberto Ruiz Díaz Labrano, MARQUES, Claudia Lima. Los esfuerzos de ASADIP para incluir el tema de la protección del turista en la Agenda de trabajo de la Conferencia de la Haya y la Propuesta de “Convención de cooperación en materia de protección de los visitantes y turistas extranjeros”, in MORENO, José Rodríguez e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego. Derecho Internacional Privado y Derecho de la Integración, CEDEP, Asunción, 2013.

¹⁸⁹ See ‘UNWTO Global Code Ethics Tourism’. Available on: <http://ethics.unwto.org/en/content/global-code-ethics-tourism>. Access on: 01 Set. 2013.

¹⁹⁰ “2.9. A visitor is a traveler taking a trip to a main destination outside his/her usual environment, for less than a year, for any main purpose (business, leisure or other personal purpose) other than to be employed by a resident entity in the country or place visited. These trips taken by visitors qualify as tourism trips. Tourism refers to the activity of visitors [...]. 2.13. A visitor (domestic, inbound or outbound) is classified as a tourist (or overnight visitor), if his/her trip includes an overnight stay, or as a same-day visitor (or excursionist) otherwise.” Available on: [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>]. Access on: 08 Jan. 2013.

¹⁹¹ “Tourism is a social, cultural and economic phenomenon related to the movement of people to places outside their usual place of residence pleasure being the usual motivation. The activities carried out by a visitor may or may not involve a market transaction, and may be different from or similar to those normally carried out in his/her regular routine of life. If they are similar, their frequency or intensity is different when traveling. These activities represent the actions and behaviours of people in preparation for and during a trip in their capacity as consumers.” Available on: [<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>]. Access on: 08 Jan. 2013.

¹⁹² Ver <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc08/BG-TourismStats.pdf>, paragraph 2.9.

¹⁹³ HOWELLS, Geraint; RAMSAY, Iain; WILHELMSSON, Thomas. Consumer law and its international dimension. In: HOWELLS, Geraint; RAMSAY, Iain; WILHELMSSON, Thomas. *Handbook of Research on International Consumer Law*. Elgar, 2010, p. 1.

¹⁹⁴ JAYME, Erik; KOHLER, Christian. Europäisches Kollisionsrecht. IPRax, 1999, p. 404.

without movement, for example in e-commerce or in the case of consumers invited to travel abroad for a special event to consume). This distinction between active and passive consumer with the use of new telecommunications technologies and e-commerce is currently being challenged.¹⁹⁵ Nevertheless, the distinction is still used in private international law relating to consumers, just to establish protective rules of conflicts of law to protect only passive consumers, such as the Convention on the law applicable to contractual obligations, today, Rome I Regulation n. 593/2008 of the European Union.¹⁹⁶

In our globalized world,¹⁹⁷ consumers are the key characters,¹⁹⁸ it is not easy to create binding rules for the protection of consumers globally.¹⁹⁹ The rules on consumer protection remains national²⁰⁰ (and in some contracts, supranational).²⁰¹ Despite the conventions on international transport,²⁰² the only global instruments on the subject are the UNIDROIT Convention on Travel Contracts (1970),²⁰³ which got limited success,²⁰⁴ soft law and regulations, like the UN Guideline on protection of consumer 1985/1999.

In our postmodern times,²⁰⁵ the international consumption also has become more and more common.²⁰⁶ The desire to connect with other cultures and be active in the global market²⁰⁷ is an important trend of our times.²⁰⁸ Since the 1990s, Zygmunt Baumann

¹⁹⁵ REICH, Nobert. Minimal to full to 'half' harmonization. In: DEVENNEY, James; KENNY, Mel (Ed.), *European Consumer Protection*. Cambridge, 2012, p. 5.

¹⁹⁶ MICKLITZ, Hans; STUYCK, Jules; TERRY, Evelyne. *Consumer Law*. London: Hart, 2010, p. 563.

¹⁹⁷ In original: "denotes the process of growing interdependence of societies and people worldwide, in practically all areas of life: economy and finance, politics and culture, [...]. It goes beyond the mere linking of discrete societies and markets – the background of traditional private international law – and leads to transnational fusion of societies and markets". VAN LOON, Hans. Unification of private international law in a multi-forum context. In: KIENINGER, Eva-Maria (Ed.). *Denationalisierung des Privatrechts?* Tübingen: Mohr, 2005, p. 33.

¹⁹⁸ RAMSAY, Iain. Consumer protection in the Era of Informational Capitalism. In: WILHELMSSON, Thomas et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*. Dordrecht: Kluwer, 2001, p. 45.

¹⁹⁹ TWIGG-FLESNER, Christian; MICKLITZ, Hans. Think global – Towards International Consumer Law. *Journal of Consumer Policy*. v. 33, n. 3, 2010, p. 203.

²⁰⁰ FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. "General Report". In: FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (Ed.), *Consumer Protection in International Private Relationships*. Assunção: CEDEP, 2010, p. 659.

²⁰¹ Ver POILLLOT, Elise. *Droit Européen de la consommation et uniformisation du droit des contrats*. Paris: LGDJ, 2006, 87ff. See also BOURGOIGNIE, Thierry (Ed.). *L'intégration économique et la protection du consommateur*. Québec: Blais, 2009, p. 9ff.

²⁰² TONNER, Klaus. Electronic Commerce and Travel Law. In: WILHELMSSON, Thomas et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*. Dordrecht: Kluwer, 2001, p. 207.

²⁰³ The 1970 Convention has been ratified only by six countries, but denounced the two countries, Belgium and Argentina: <http://www.unidroit.org/english/implement/i-70.pdf>.

²⁰⁴ GARCIA RUBIO, Maria Paz. *la responsabilidad contractual de las agencias de viaje*. Madrid: Montecorvo, 1999, p. 29.

²⁰⁵ JAYME, Erik. Jayme. Identité culturelle et intégration: le droit internationale privé postmoderne. *Recueil des cours* 251, Kluwer: The Hague, 1995, p. 60.

²⁰⁶ MARQUES, Claudia Lima. A proteção do consumidor: aspectos de direito privado regional e geral. In: *XXVII Curso de Derecho Internacional-OEA/CIJ*. Washington, 2001, p. 657ff.

²⁰⁷ MADRID MARTINEZ, Claudia. El derecho internacional privado venezolano y su respuesta frente al consumidor internacional. In: MARQUES, Claudia Lima; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. *The global financial crisis and the need for consumer regulation*. Porto Alegre: Orchestra, 2012, p. 255ff.

²⁰⁸ MARQUES, Claudia Lima. Brésil – Rapport national. In: FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. (Ed.), *Consumer Protection in International Private Relationships*, CEDEP, 2010, p. 47ff.

alerts that the consumer of the future will be the tourist,²⁰⁹ but changes in the global mass tourism may be calling for aid solutions on Private International Law.²¹⁰

Changes in the global mass tourism and the inadequacy of existing binding rules on protection of tourists globally

According to the UNWTO, the number of international arrivals reached a billion people in 2012 for the first time in modern history.²¹¹ And the participation of tourists from emerging countries such as China, Russia and Brazil continues to grow, and in 2012, the 83 million Chinese were foreign tourists the biggest spenders, surpassing the Americans and the Germans for the first time in history.²¹²

The destinations of mass tourism have also changed. If tourist destinations in 1950 were concentrated in the industrialized countries of Europe and North America, currently 45% of tourism in the world has the developing countries as a destination. This new decentralized mass tourism to developing countries has shown that these countries are less prepared for the influx of visitors.

The decentralization of tourism is followed by fragmentation of mass tourism, considered no longer restricted to the elite, but a phenomenon of social classes. We can also speak of specialization: there are now, in addition to leisure and cultural tourism, congress tourism, adventure tourism, youth tourism, religious, educational tourism etc.

Scholars point out that there was a cultural shift in tourism of the 21st century,²¹³ to include activities that were previously not considered consumer goods, such as conference tourism, professional or religious background.

²⁰⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: As consequências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999, p. 85ff.

²¹⁰ MARQUES, Claudia Lima. Consumer Protection in Private International Law Rules: the need for an Interamerican Convention on the law applicable to some consumer contracts and consumer transactions. In: BOURGOIGNIE, Thierry (Dir.). *Regards croisés sur les enjeux contemporains du droit de la consommation*. Québec, Blais, 2006, p. 145ff.

²¹¹ World Tourism Barometer. In https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/storageapi/sites/all/files/docpdf/unwtohighlights12enr_1.pdf. And release: <http://media.unwto.org/en/press-release/2012-01-16/international-tourism-reach-one-billion-2012>.

²¹² See the release in <http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world>. E mais dados in: <http://edition.cnn.com/2013/10/03/travel/new-china-tourism-law/index.html>. About Russia, see: <http://pub.unwto.org/epages/Store.sf?ObjectPath=/Shops/Infoshop/Products/1482/SubProducts/1482-1>. According to the UNWTO: "The top spenders were led by emerging source markets – China (+38%), Russia (+21%), Brazil (+32%) and India (+32%) – followed by traditional markets, with the growth in expenditure of travelers from Germany (+4%) and the USA (+5%) above the levels of previous years." <http://media.unwto.org/en/press-release/2012-01-16/international-tourism-reach-one-billion-2012> (31.01.2014).

²¹³ TUDELA, José. Madurez y insuficiencia del derecho del turismo español: su presente y sus incertidumbres. In: FACAL, Julio (Org.). *Derecho del Turismo*. Montevideo: FCU, 2006, p. 256ff.

And warn that long-term students who travel more than a year are not considered tourists or immigrants, but rather are always consumers.²¹⁴

The doctrine²¹⁵ also draws attention to the challenges posed by consumer law of international mass tourism. These challenges to the law does not derive only from the technological progress (electronic reserve, maps and information on tourism services in foreign places, in distance reserves), the complex and diverse range of current tourist contracts (tour packages, timeshare, tourism adventure, youth education, conference tourism, professional, linguistic and religious background, etc.), but are also connected with changes in the tourist profile. Next to mass tourism to all social classes, a new tourism industry elite class is flourishing and there are changes in the tourism industry (alliance of global network of transport companies, the new trade agreements on “code sharing” and global supply chains for packages/tours, the specialization of domestic travel agencies etc.).

Already it is called for a “renewal of international instruments on tourism.”²¹⁶ One of the changes in mass tourism is on the decline of using travel agents and operators. Brazilian survey data show that many tourists no longer use travel agencies or organizers,²¹⁷ but would prefer to purchase the services directly in the destination country: today 65.4% of the tourists who visit Brazil do not have a travel agency in your country of residence.²¹⁸

These challenges in mass tourism can not be answered only with changes in national legislation and has been answered by supranational rules in the context of economic integration processes, such as the European Union (EU)²¹⁹ and Mercosur,²²⁰ and over hundreds of bilateral and trilateral agreements about protection of tourists, such as China.²²¹

We can conclude that there is a lack of global rules to handle the issue. Today, the UNWTO recognizes “the lack of binding rules at the global level for the rights governing

²¹⁴ BUSTO, Eugenio del. Marco Regulatorio del turismo estudiantil en la República Argentina, In. FACAL, Julio (Org.), *Derecho del Turismo*, FCU: Montevideo, 2006, p. 282ff.

²¹⁵ TONNER, Klaus. Electronic Commerce and Travel Law, in T. Wilhelmsson et al. (Ed.). *Consumer Law in the Information Society*, Kluwer, 2001, p. 205.

²¹⁶ See TUDELA, José. Madurez y insuficiencia del derecho del turismo español: su presente y sus incertidumbres. In. FACAL, Julio. *Derecho del Turismo*, op. cit., p. 251.

²¹⁷ ATHENIENSE, Luciana Rodrigues. *A responsabilidade jurídica das agências de viagens*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, 17ff.

²¹⁸ http://www.turismo.gov.br/export/sites/default/turismo/o_ministerio/publicacoes/downloads_publicacoes/Documento_Referencial_Turismo_no_Brasil_2011-2014.pdf.

²¹⁹ TONNER, Klaus, op. cit., p. 207.

²²⁰ See SOARES, Ardyllis Alves. A tutela internacional do consumidor turista. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 82, 2012, 113ff.

²²¹ China has more than 146 bilateral agreements, see WEI, Dan. A Protecção do Turista através do Direito do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 83, 2012, p. 40. Some of these bilateral agreements have a special clause to facilitate access of Chinese tourists to enforcement agencies and consumer protection language assistance, see Memorandum of Understanding Brazil-China and EU-China.

the rights and obligations of tourists and tourism service providers”,²²² especially in the “context of increasing diversification of destinations and countries sending tourists”.²²³

UNWTO’s efforts to create substantial uniform rules and the necessity for rules on international cooperation

The UNWTO “desiring the achievement a high level of protection of tourists” has recognized “the need to establish uniform provisions relating to the protection of tourists” in case of “force majeure” (emergency situations and bankruptcy of the travel agency or travel package provider).²²⁴ After incidents like the case of the Iceland volcano, tsunami and nuclear disaster, the UNWTO has recognized the need “for greater protection for travelers in the event of disasters in all parts of the world”²²⁵, and decided to establish a Working Group²²⁶ to elaborate an international legal instrument²²⁷ for the protection of national and international tourists.

In 2011, the Working Group on the protection of tourists/consumers reached a consensus “on the need to draw up a legal document that can provide guidelines” and substantive rules that address the key issues of “assistance”, ensuring “consumer repatriation”, providing “information to tourists, including in terms of management of bankruptcy of travel organizers” and “accommodation”.

In 2012, an unofficial draft was made available on the Internet, but its scope was limited because, for that purpose, a tourist would only be “a person who enters into a contract with a travel package travel organizer” (Annex I, Chapter 1 of the draft, Second Draft).²²⁸

In February 2013, a new version of the “Draft Convention on the Protection of Tourists and Tourism Service Providers” was publicized and expanded its field of subjective application for all tourists.²²⁹ As in the previous, there are 3 attachments in this draft. The first of duties in the event of force majeure, disasters or accidents, now called “emergency situation”.²³⁰ The second focused on tourists traveling with travel packages, and here the themes are quality of care, assistance in case of emergencies

²²² UNWTO, CE/94/3.

²²³ UNWTO, CE/94/3.

²²⁴ Available in: <http://www2.unwto.org/en/event/workshop-protection-touristsconsumers-and-travel-organizers>. Access on: 20 set. 2013.

²²⁵ UNWTO CE/88/2 and CE/DEC/2(LXXXVIII).

²²⁶ UNWTO CE/89/8 and CE/DEC/11(LXXXIX).

²²⁷ UNWTO CE/93/4(a).

²²⁸ Available in: <http://www.elementis.hr/uropa/docs/files/U1012047%20draft%20ECTAA%20UNWTO%20convention.pdf>. Access on: 20 set. 2013.

²²⁹ Available in: http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/wcte12-5_consumer_protection.pdf. Access on: 11. Jul. 2013.

²³⁰ The annex I, 2013, WCTE/12/5, p. 6, defines: “Force majeure” means unusual, extraordinary and unforeseeable circumstances beyond the control of the host country, that have resulted in the need of assistance on a large scale, when the consequences of those circumstances could not be avoided if all due care had been exercised, or events which even with all due care could not have been foreseen or forestalled;”

and bankruptcy of the agency or one of the service providers (Annex II). The third annex is related to “accommodation” and the room on “various issues”, all substantives. The work is still in progress and there is a special care to avoid overlapping conventions, for example, on the duties of air carriers, deadlines and “non-performance”.

There are no rules of Private International Law in the draft of a “UNWTO Convention on the protection of tourists and tourism service providers”, because its main purpose is to clarify the responsibilities of the host country, the country of origin of tourists,²³¹ the country of origin of travel organizer and the own organizer in case of disasters or emergencies.²³² Subjects and tourists not covered by the Convention require resorting to national law. In the third version, the ICAO suggested the inclusion of a rule regarding conflict of laws in time or conflict of conventions, ensuring priority to the special convention on international transport.²³³

To achieve a high level of protection and increase “the confidence of tourists providers of tourism services” as the preamble of the future UNWTO Convention provides, it is also needed a permanent international cooperation, not only in case of emergency situations, although these can and should be the first time a comprehensive response to the increasing challenges of current mass tourism.

²³¹ Then, in the annex I, 2013, WCTE/12/5, p. 7: “2.1. In case of force majeure the host country shall assist the tourists and facilitate the satisfaction of their primary and basic needs. The assistance shall cover – if materially and technically possible: a) Communication service; b) Temporary shelters for accommodation; c) Necessary food service; d) Facilitating visa requirements, procedures including the necessary staff; and e) Facilitating transportation and repatriation. 2.2. In case of force majeure the tourist’s country of origin shall cooperate with the host country especially in facilitating necessary operational measures and in the repatriation of the tourist. 2.3. The host country shall inform the country of origin of the tourist involved in the force majeure situation about the followings: a) General circumstances; b) Affected geographical areas; c) Data of the tourist; d) Localization of the tourist; e) Data of casualties; f) Operational measures taken; and g) Other related data.”

²³² Then, in the annex II, 2013, WCTE/12/5, p. 10: “2.4. Recommended practices – States Parties should take the necessary measures to ensure that the package travel contract includes the following additional elements: a) Information on the operating permit for the other party to the package travel contract, if it is relevant; b) Financial security information in case of insolvency of the other party to the package travel contract; c) General terms and conditions applying to the package travel contract such as conditions for modifying the package travel contract, information on cancellation policy indicating deadlines; d) Information on available complaint procedures; e) Contact details of the local representative of the other party to the package travel contract or local agencies, and where such local representatives do not exist, other facilities available to contact the other party to the contract; f) Applicable law of the package travel contract; and g) Other provisions provided for under mutual agreement.”

²³³ The suggested rule, that came from the commentaries, is the following, Draft 2013, p. 68: “3.10. Notwithstanding anything to the contrary contained in this Chapter, in case of conflict between any of the provisions in this Chapter and international instruments governing services included in the package travel contract, the latter shall prevail.”

3. The creation of a global network on cooperation using the system of the consumer bodies: explaining the Brazilian proposal for a Convention

On March 23rd, 2012, more than 100 Asadip members from 14 countries voiced their support for a proactive agenda topics of interest and the Charter of Rio de Janeiro²³⁴ found that it was possible to advance the subject of international protection for the tourist as a consumer, proposing its studies at the Hague Conference as the main theme for the cooperation and protection of the weakest in private international law worldwide forum.

In Costa Rica the ASADIP meeting, the Brazilian government was present, and the National Secretary for Consumer, Dr. Juliana Pereira (Senacon - MJ) spoke in favor of the topic, considering important that the institutions of consumer protection should pay more attention to the protection of foreign tourist, even concerning their language difficulties, time and little information on where get relief in case of problems abroad. Today only the theme of transport and travel agencies has special rules of private international law for a more **a posteiori** than **ex ante** protection.

In the ASADIP Congress in Peru, Brasilcon (Brazilian Institute of Policy and Consumer Rights, Brasilia) organized alongside Asadip, a parallel congress who studied the protection of tourists as consumers in practice, and the Director of the Department of Consumer Protection and Defense (DPDC), under the National Secretariat for Consumer (Senacon) of the Ministry of Justice, Dr. Amaury Oliva supported the initiative of ASADIP again. When questioned by the Brazilian government, as an expert, to submit a suggestion, I preferred to inspire myself in pragmatism of models of Mercosur soft cooperation and strong cooperation between the European Union and its ECC-Net, drafting an academic first suggestion.²³⁵

The Brazilian government has accepted my academic suggestion and presented as its own suggestion, in April 2013, in the General Affairs and Policy Council of the Hague under “Convention on Cooperation in Respect of the Protection of the Foreign Tourists and Visitors” and the subject of the tourist consumer protection was included in the themes of the Hague Academy, with expressions of support from many countries, such as Argentina, Peru, Uruguay, China, European Union, United States and South Africa,

²³⁴ Available in: [<http://asadip.files.wordpress.com/2012/04/carta-de-rio-de-janeiro8asadip230312en-espac3b1ol-y-portviii.pdf>]. Access on: 21 Jan. 2013.

²³⁵ See MARQUES, Claudia Lima. Towards a global approach to protect foreign tourists: building governance through a new cooperation net in consumer and tourist issues. In: SIERRALTRA, Anibal; MARQUES, Claudia Lima (orgs.). *Derecho internacional, mundialización y gobernanza*. Assunção: Cedep, 2012. p. 425-455.

and ASADIP. In April 2014, it will be decided whether the subject enters the agenda of the Permanent Bureau of the conference or not. Thus, it seems worthy pointing out the suggestion Convention proposed by the Brazilian Government to study and all subsequent manifestation of their countries in 2014.

A Proposal of the Brazilian Government of a “Convention on Cooperation in Respect of the Protection of Tourists and Visitors Abroad”

The proposal of the Government of Brazil for a “Convention on Cooperation in Respect of the Protection Tourists and Visitors Abroad”, presented in April 2013, to the countries of the Hague Conference to include the item on the agenda of this international body is based on the recognition of the need to establish a global network of organizations and authorities responsible for enforcing consumer rights in order to provide assistance and information to foreign tourists **ex ante** in the country of visit, according to the UN Guidelines for consumer Protection 1985 (1999) and the Global Code of Ethics for Tourism (resolution 56/212 General Assembly, 21.12.2001).

The Brazilian proposal aims to ensure that foreign tourists could benefit the consumer protection systems already established in all signatory states and regions, such as the ECC - Net scheme of the European Union and the Mercosur Agreement 2005, avoiding cross-border disputes costly and inefficient in terms of consumption for these tourists **a posteriori**. The preambular considerations of the Proposed Convention explains that “foreign tourists may not be the subject of discrimination and shall have access to justice and administrative assistance in countries of origin and destination in order to protect their private rights”. States should be aware that “this foreign tourist may need special assistance and information in foreign languages regarding legal matters and consumer law in the visited country, and determined to ensure that these foreign tourists will benefit from the consumer protection systems already established”. The central idea is to “facilitate international access to justice and cooperation also in small claim courts on consumption, as well as any necessary joint efforts of bodies and national authorities on behalf of consumers”.

The Brazilian government justified the proposal on its opportunity, its need and expertise of the chosen forum, the Hague Conference. The Hague Conference has great expertise in building global networks organized by central authorities in order to improve access of foreign tourists to justice, legal and administrative assistance of the competent authorities, as well as the empowerment of the authorities and the preparation model formularies in various languages, which will facilitate attention given to tourists-consumers. It was considered that **“The protection of foreign tourists is a new subject of private international law and can be performed through the administrative**

and judicial cooperation between the countries involved”, citing as examples the success of administrative cooperation agreement, signed in 2005 in Mercosur (“Inter-institutional Letter of Understanding among the agencies of consumer protection of Mercosur Member States for the protection of consumers-visitors”)²³⁶ and in the European Union, EU-wide network of national consumer enforcement, established by Regulation (EC) No. 2006/2004 on Cooperation for the Protection of Consumers, with effective results in resolving cross-border conflicts, which created a network of European Consumer Centres, known as ECC-Net.²³⁷ It concluded that, since these systems are regional, it could conceive a more global system of cooperation.

Brief Examination of the Text of the Brazilian Proposal

As its first academic version, the text presented, as a suggestion of the Brazilian government in 2013, has only a few articles. Perhaps, the best technical instrument for the formation of a global network, as proposed, will be a **soft law** instrument, nevertheless this can only be decided if the subject is accepted on the agenda of future work of the Hague Conference in April 2014 and if a questionnaire and a larger study is prepared by the Permanent Bureau.

Following the Latin American tradition of proposition of Conventions, the Brazilian government in 2013 submitted the suggestion of a basic conventional text and its multilingual form, in English, French, Portuguese, Spanish (the same form, the Government of Brazil presented informally in Chinese, Russian, Italian and Hebrew) as a way to facilitate communication with local tourist authorities.

The proposal, which was created in Senacon - MJ, merited the support of internationalists, as it arose in studies and ASADIP manifestation of itself, but also the consumerist movement, having the Consumers International, London, sent written expressions of support as well as protection authorities consumer of Korea, Chile, Argentina, Paraguay, Uruguay, and the Center for consumer Law, University of Wuhan in China and Brazil, besides the support expressed and reasoned Idec, Brasilcon, the Forum of all Brazilian entities, the FNDEC.

The text has only nine articles, and focuses on the cooperation between central authorities and competent authorities from both countries, the tourist’s origin country and the visited or receiving country, using its own law and capabilities already installed, and producing documents that can not only solve the immediate problems of foreign tourists, avoiding **ex ante** litigation, but also can be used by other domestic and foreign authorities as proof of what happened to solve **a posteriori**, besides focusing on mutual assistance and legal aid. We hope that its simplicity is efficient and may assist tourists around the world.

²³⁶ See details in MARQUES, Claudia Lima. Consumer Protection Policy in MERCOSUR. In. FRANCA FILHO, Marcilio; LIXINSKI, Lucas; GIUPPONI, María Belén Olmos. *The Law of Mercosur*. Portland: Hart, 2010, p. 331ff.

²³⁷ PAIVA, Rafael Augusto de Moura. *Direito, Turismo e Consumo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2012, p. 236.

The preamble of the convention is over and says: "The States Parties to this Convention, Noting the development of global tourism and its economic and social role, with benefits for all States involved, and considering that such foreign tourists and visitors as consumers contribute to strengthening the tourism sectors and the economic development in all States, Recognizing that foreign tourists should not be discriminated and have access to justice and to administrative assistance in both the country of origin and destination to maintain their private rights, Conscious that this foreign tourist may need special information and help in foreign languages about legal issues and about consumer law in the country visited, and determined to ensure that these foreign tourists will be able to benefit of the already in-placed consumer protection system in all States and regions, avoiding costly and inefficient cross-border litigations in consumer issues, Desiring to facilitate international access to justice and cooperation also in small claims courts and administrative complains in consumer issues, and also to address the joint efforts by national consumer agencies and enforcement authorities that could be needed, Recognizing the need to establish a global network of consumer agencies and enforcement authorities prepared to provide assistance to foreign tourists, and convinced of the positive impact of Central Authorities in organize and provide assistance and information in Contracting States, taking into account the UN Guidelines for Consumer Protection from 1985 (1999) and the Global Code of Ethics for Tourism (UN General Assembly Resolution 56/ 212, of 21 December 2001), Have agree upon the following provisions".

In 2013, the Project or Draft **Convention on Cooperation in Respect of the Protection of Tourists and Foreign Visitors** had only nine articles, divided into Chapter I (Objective and Scope of Application) and II (Mutual Assistance and Legal Aid). Article 1 establishes the goals²³⁸ and Article 2 defines the concepts of "tourist and visitor abroad", "Central Authority", "Competent Authority", "seller or supplier", "consumer complaint".

Tourist is defined in a broad and opened way: "Tourist and foreign visitor ' means any person habitually resident in a Contracting State traveling to a destination, arriving or taking a trip to a foreign country or is at the moment in a country other than the

²³⁸ "Article 1 – Objective 1. This Convention lay down the conditions under which the Central Authority and the competent authorities in the Contracting States should cooperate with other and facilitate the access to justice and to administrative help for foreign tourists. 2. This Convention establishes a network of authorities responsible for monitoring and enforcing the application of legislation concerning consumer and tourist protection, aiming to ensure compliance with the legislation of the visited State ("the receiving State") and to facilitate the solution of the breach or infringement of the legislation in the receiving State and the access to Justice of foreign tourists also for small claims in this State, so as the use of the documents produce at the administrative complains made in other Contracting States.. 3. This Convention also lays down the conditions under which the competent authorities in the Contracting States designated as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers' interests shall also cooperate with each other in order to ensure compliance with those laws, with international tourist protection standards and special regional and international legal instruments in order to enhance the protection of consumers' and tourists' economic and safety interests. 4. The Convention does not affect any law of a the receiving State which requires that the consumer present a complaint in an special form within that State or which prohibits certain types of claims, the access to certain types of procedures, different to the small claims procedures, or the rules of legal representation of a person before a judge or court of law."

country of his or her habitual residence, for leisure, business, conferences, religious or educational purposes or for any personal purpose, other than to be employed by a resident entity in the country visited, who benefits from the characterization as consumer under the law of the receiving State or under the law of the Contracting State of his or her habitual residence (" the State of origin"), also when a national of these countries, including the same-day visitor or excursionist, the overnight-visitor and all non-permanent foreign students, without regard to the length of the stay in the receiving State. "Tourist" means also a tourist defined as such by the World Tourism Organization (UNWTO), as such staying temporarily outside of his or her country of habitual residence". Since Article 3 allows the application of the Convention also in case of emergencies, complementing and dialoguing with the future of the UNWTO Convention.

According to Article 4, each Contracting State shall appoint a Central Authority to organize cooperative efforts, so that the Central Authority of the receiving State shall provide advice, information and assistance to tourists, using the established channels of mediation and enforcement of consumer rights and small claims courts available in the country as partners and also distance procedure and enforcement agreements, if they are available. The Central Authority of the State of habitual residence of the tourist can be connected to provide assistance and legal advice for the tourist and the other Central Authorities, and provide the tourist with a copy of your data, when the tourists return to their country of origin, using all channels established for mutual assistance, receipt of evidence, distance procedure and facilitated enforcement, currently available in the country to help this tourist. The Central Authority of both countries may share data, forms and evidence to facilitate the process of claiming tourism.

According to Article 5, each Contracting State shall also designate the competent authorities responsible for the enforcement of laws that protect consumers' interests, then, should cooperate among themselves and with the Central Authority, without prejudice to any bilateral agreement or multilateral. Article 6 sets out the obligations of the receiving State²³⁹

²³⁹ "Article 6 – Obligations of the Receiving State - 1. The Contracting State visited or the State where the tourist is located at the moment of the infringement of consumer rights, problem or accident ("the receiving State") shall consider the tourist as a consumer, without any kind of discrimination and provide, under its law, the tourist or visitor with any help available in its administrative and judicial system. 2. To assure mutual assistance, accessibility and recognition of all complains and claims in the contracting States, the receiving State shall co-operate in regard on protection of tourists abroad, without any discrimination specially on the domicile, residence or nationality, as followed: I – taking all measures possible to inform and council the tourists, directly or indirectly, about their rights and possibilities to take legal measures during the stay at this country, using the forms suggested at the annex; II – indicating the competent authorities in the region to advise and address complaints to, under the laws of this country; III – putting the tourist in contact with the enforcement authorities to consumer protection, small claims tribunals or free legal services and network that can assist in the situation; IV – register the case, keeping all data for 5 years and cooperate with the Central authority and competent authorities designated as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers' interests of the other Contracting States; V – maintain and develop the formulary suggest at the Annex I on its own languages and inform all Central Authorities of the main changes of the law that can have impact on the protection of tourist or consumers."

and Article 7 lists the obligations of the State.²⁴⁰ Article 8 regulates the exchange of information on request and limits the sharing of information, and Article 9 provides legal assistance to tourists without discrimination. The suggestion is similar to Mercosur multilingual form to help the tourist to explain the problems to the enforcement agency. An optional set of rules of conflict of laws to protect tourists could complement this suggestion.

4. Final Considerations

Foreign tourists and visitors as consumers contribute to strengthen the sectors of tourism and the promotion of economic development in all countries, and in the current state of private international law, foreign tourists should not be discriminated and should have access to justice and administrative assistance both in their country of origin and destination, in order to maintain their rights. It seems clear that a foreign tourist may need special assistance and information in foreign languages on legal issues and consumer rights in the visited country and cooperation between administrative bodies and consumer Special Courts can provide this, by increasing confidence and welfare state of all. A new network of global judicial and administrative cooperation can ensure that these foreign tourists are actually benefiting from the existing system of consumer protection and access to justice in all states and regions, avoiding inefficient border disputes in consumer issues and frustrations of their legitimate expectations of peace and support during times of vacation and leisure.

²⁴⁰ "Article 7 – Obligations of the State of Origin - The consumer protection authorities or judicial authorities of the Contracting State of the domicile or habitual residence of the tourist ("the State of origin") will provide to all receiving States, in due time: I - mutual information about the legal rights of consumers and tourists; II - the identification of the channels, services and possibilities to have information and assistance in another language; III - the identification of a Central Authority, responsible to maintain an accessible site or telephonic contact channels, to help tourists in distress, specially indicating the address of all competent administrative authorities, small claims tribunals or registered alternative dispute resolution possibilities in the country or region; VI - joint efforts to prepare written material and capacitation to the enforcement authorities or Central Authorities of other countries about the legal regime in the country; [...]."

COMBATING DECEPTIVE MARKETING PRACTICES: AN OVERVIEW



Christian Warren^{241*}
Joan Fisher^{242**}

1. Introduction

Combating false or misleading advertising and deceptive marketing practices is an important part of the Competition Bureau Canada's (the "Bureau") mandate. This paper provides a brief overview of the most relevant activities undertaken by the Bureau to promote truth in advertising in the Canadian marketplace. The Bureau achieves this by discouraging deceptive business practices and encouraging the provision of sufficient information to enable informed consumer choice.

^{241*} Senior Competition Law Officer - Fair Business Practices Branch, Competition Bureau Canada

^{242**} Senior Policy Analyst - Fair Business Practices Branch, Competition Bureau Canada

2. The Competition Bureau

The Bureau, as an independent law enforcement agency, ensures that Canadian businesses and consumers prosper in a competitive and innovative marketplace.

Headed by the Commissioner of Competition (the "Commissioner"), the Bureau is responsible for the administration and enforcement of the **Competition Act** (the "Act"), the **Consumer Packaging and Labelling Act** (except as it relates to food), the **Textile Labelling Act** and the **Precious Metals Marking Act** (the last three collectively referred to as the "Labelling Statutes"). The basic operating assumption of the Bureau is that competition is good for both business and consumers.

The Fair Business Practices Branch ("FBPB") of the Bureau is responsible for the enforcement of the Act's provisions against false or misleading representations and deceptive marketing practices, as well as the Labelling Statutes.

3. The Bureau's Role in Combating Deceptive Marketing Practices

In the Canadian federation, legislative powers are divided between the federal and provincial governments. Although consumer protection is not a legislative power assigned to a specific level of government, courts have recognized the federal government's authority to adopt laws combating false or misleading representations and deceptive marketing practices under its "trade and commerce" and "criminal law" powers, and the provincial governments' power to adopt consumer protection legislation under their "property and civil rights in the province" power. The Bureau is the law enforcement agency responsible for administering and enforcing these federal laws.

False or misleading representations and deceptive marketing practices can have serious economic consequences, especially when directed toward large audiences or when they take place over a long period of time. They affect fair competition, businesses and consumers.

4. The Competition Act

The Act is a federal law governing most business conduct in Canada. Its purpose is to maintain and encourage competition in Canada in order to, among other things, provide consumers with competitive prices and product choices. The Act includes provisions aimed at preventing anti-competitive and other harmful conduct, including criminal and civil provisions that address false or misleading representations and deceptive marketing practices in promoting the supply or use of a product or any business interest.

The general criminal provision prohibits all materially false or misleading representations to the public made knowingly or recklessly. Other criminal provisions specifically prohibit deceptive telemarketing, deceptive notices of winning a prize, double ticketing, and schemes of pyramid selling. The multi-level marketing provisions prohibit certain types of representations relating to compensation.

Penalties under the various criminal offences of the Act vary: 1) on conviction on indictment, from a fine in the discretion of the court or to imprisonment for a term not exceeding 14 years, or to both; and 2) on summary conviction, to a fine not exceeding \$200,000 or to imprisonment for a term not exceeding one year, or both.

The Bureau has the ability to refer criminal matters to the Public Prosecution Service of Canada, who then decides whether to prosecute before the courts.

The general civil provision prohibits all materially false or misleading representations. Other civil provisions specifically prohibit performance representations that are not based on adequate and proper tests; misleading warranties and guarantees; false or misleading ordinary selling price representations; untrue, misleading or unauthorized use of tests and testimonials; bait and switch selling; and the sale of a product above its advertised price. The promotional contest provisions prohibit contests that do not disclose required information.

In civil matters, a competent court, having concluded that a person has engaged in a reviewable matter, can order the following administrative remedies: cease and desist, publication of a corrective notice, payment of an administrative monetary penalty, and, for reviewable conduct under the general civil false or misleading provision, restitution.

The Bureau has the choice to bring civil matters before the Competition Tribunal, the Federal Court, or a provincial superior court.

5. The Labelling Statutes

The **Consumer Packaging and Labelling Act**, the **Precious Metals Marking Act** and the **Textile Labelling Act** are regulatory statutes. They prohibit false or misleading representations in specific sectors, namely prepackaged consumer products, precious metal articles and consumer textile articles, respectively. These laws set out requirements for basic, standardized labelling information, such as bilingual product descriptions, metric measurement declarations and dealer identity, all of which help consumers to make informed choices.

6. Current Marketplace Issues of Interest

The following are marketplace issues relating to false or misleading representations or deceptive marketing practices that are of current interest to the FBPB:

Pricing and Disclosures Issues – Hidden Costs

When a price is advertised to consumers, it allows consumers to compare the price of various products. However, consumers are not able to properly compare prices if there are hidden costs or fees added to the base price through out the purchasing process. In recent years, increased attention has been paid to behavioural economics, which has examined how cognitive and emotional biases can affect the choices consumers make in the context of hidden costs or fees.

“Drip pricing” or “partitioned pricing” is a business practice of adding a variety of fees, often hidden or inadequately explained, to the base price as the consumer goes through the purchasing process – whether done online or in a store. This way of hiding additional fees can be aggravated by the medium used. On mobile devices, for example, these additional fees can be hidden in terms and conditions, in very fine print. The Act allows the Bureau to investigate and potentially prosecute these false or misleading representations.

Digital Economy and Online Advertising

Online advertising represents a fast growing area of interest for the Bureau, particularly issues around disclosure and compliance. More and more consumers are participating in the online marketplace. One important area of concern here relates to issues surrounding the possible exploitation of children and their increased vulnerability playing online games and other applications. Under the Act, Canadian consumers,

children and otherwise, must be provided with sufficient and accurate information to be able to make informed purchasing choices.

Canada's new **Anti-Spam Legislation** ("CASL")²⁴³, coming into force on July 1, 2014, will enable the Bureau to more effectively address false or misleading representations and deceptive marketing practices in the electronic marketplace. The Bureau will be one of three federal agencies responsible for enforcing the new law; the others being the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (the "CRTC") and the Office of the Privacy Commissioner of Canada (the "OPC").

In January 2014, the Bureau announced that the Commissioner has entered into a memorandum of understanding with the OPC and the CRTC regarding the implementation of their respective mandates under CASL (the "MOU"). The purpose of the MOU is to set out a framework respecting cooperation and coordination in relation to enforcement activities under CASL and the treatment of information that is shared for the purpose of facilitating such enforcement activities. Among other things, the MOU is intended to clarify the role of each agency, given the reality that they may engage in potentially overlapping enforcement activities under their respective legislative mandates and distinct enforcement powers and processes.

Mass Marketing Fraud

The Bureau is active in Canada and on the international scene in the fight against mass marketing fraud ("MMF"). In addition to the general false or misleading criminal prohibition provision of the Act, the Bureau relies on the Act's specific deceptive telemarketing and deceptive notice of winning a prize provisions, and on the **Criminal Code's** fraud provision, to combat MMF originating in Canada or affecting Canadian consumers and businesses. Mass marketing fraud takes many forms, and fraudsters adapt their scams to current issues and events. In Canada, for example, the Bureau has investigated MMF schemes related to employment opportunity websites and loan schemes during periods of economic downturns. Fraudsters have used well-known trademarks to promote their scams and deceive businesses into believing a scam is a legitimate business transaction.²⁴⁴

The fight against MMF requires the Bureau to work in close cooperation with other Canadian law enforcement agencies as well as foreign ones, as described further below.

²⁴³ See www.ic.gc.ca/eic/site/030.nsf/eng/home.

²⁴⁴ See www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng%20/03439.html.

Labelling

The Labelling Statutes also contain prohibitions against false or misleading representations, and are aimed at assisting consumers in making informed purchasing decisions. Notably, the **Consumer Packaging and Labelling Act** and the **Textile Labelling Act** require businesses to provide consumers with products that have accurate and meaningful labelling information. These two statutes prohibit false or misleading representations and set out specifications for mandatory label information. The **Precious Metals Marking Act** (the "PMMA") and the **Precious Metals Marking Regulations** ensure the use of uniform descriptions and marks to indicate the quality of precious metal articles made of gold, silver, platinum or palladium in order to also help consumers make informed purchasing decisions. The PMMA and its Regulations prohibit the selling or advertising of any precious metal article in a manner which is false or misleading as to the precious metal content, and sets out the requirements for the marking of these articles.

7. Intelligence Informing Priorities and Resource Allocation

The Bureau receives a vast amount of complaint information and other sources of intelligence. In allocating enforcement resources, the Bureau sets strategic priorities and endeavors to allocate resources to achieve the most results for Canadians through active, targeted and principled enforcement and advocacy. The Bureau has adopted a Conformity Continuum²⁴⁵ approach, which contains various tools to promote compliance. This Continuum represents an effective approach to the enforcement and administration of the laws enforced and administered by the Bureau and to the successful maintenance and encouragement of competition in Canada. Another challenge is to keep pace with a changing marketplace, particularly in the online environment. Over the years, the FBPB has developed or contributed to the development of structures and mechanisms to gather information and intelligence in order to make informed decisions regarding its enforcement and advocacy activities.

The Bureau's Information Centre

The Bureau's Information Centre is the primary point of contact for both requests for information and complaints from members of the Canadian public. In the 2011 - 2012 fiscal year, it received 22,248 requests via telephone, fax, mail and the Internet,

²⁴⁵ See www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/01750.html.

a significant increase from the 17,994 requests in the 2010 - 2011 fiscal year.²⁴⁶ The Information Centre plays a key role in providing awareness of the Bureau and laws it enforces to the Canadian public and supports enforcement activities. A number of the FBPB's investigations are the result of information provided by complainants, who can be consumers, businesses, informants or whistleblowers.

Intelligence Gathering

The collection, analysis and sharing of intelligence plays another key role in supporting Bureau investigations. This information provides Bureau officers with invaluable strategic and tactical data about marketplace trends, and emerging business practices (domestic and international) that may affect Canadian consumers and businesses. Barring confidentiality limitations, intelligence is routinely shared among the Bureau's domestic and international enforcement partners to the benefit of all concerned in cases of mutual interest.

The Canadian Anti-Fraud Centre

Another key resource for Canadian consumer reporting and information-sharing is the Canadian Anti-Fraud Call Centre (the "CAFC").²⁴⁷ It is managed on a tripartite basis by the Ontario Provincial Police, the Royal Canadian Mounted Police and the Bureau. Founded in 1993, the CAFC has become a trusted source for fraud data, and has established itself as Canada's central fraud data repository and analytics centre. The CAFC has been providing, and continues to provide, assistance for consumers who wish to report instances of mass marketing fraud, no matter whether the scheme targets victims by telephone, facsimile, postal mail or online. It also plays a crucial role in educating the Canadian public about specific mass marketing fraud pitches and in collecting and disseminating victim evidence, statistics and documentation, all of which are made available to law enforcement agencies in Canada and the United States.

8. International Collaboration

The globalization of trade, the rise of multinational corporations, the increased mobility of consumers, the growth of e-commerce and now mobile commerce, and ongoing development of information and telecommunications technologies have increased the necessity for cross-border law enforcement cooperation. Nowadays, most businesses

²⁴⁶ Annual Report for the Commissioner of Competition For the Year Ending March 31, 2012 at 18, available online at www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/h_00169.html.

²⁴⁷ <http://www.antifraudcentre-centreantifraude.ca/english/home.html>

have an online presence, making their representations available to all, regardless of physical location. The Bureau adapted to this new landscape by developing a network of partners, both on the enforcement and policy sides, to fulfill its mandate.

The Bureau works cooperatively with both domestic and international partners at all levels to increase the effectiveness of its consumer policy, enforcement, and outreach activities at home and abroad. On the global consumer policy front, while the Director General of Industry Canada's Office of Consumer Affairs currently chairs the Organization for Economic Cooperation and Development Committee on Consumer Policy (the "CCP")²⁴⁸, the Bureau provides a Canadian law enforcement perspective to the CCP. The CCP helps public authorities enhance the development of effective consumer policy through: (1) research and analysis on topics of common interest; (2) the exchange of information on current and emerging issues and trends; (3) the development of guidelines and policy principles for addressing problematic areas; and (4) examining ways to strengthen policy outcomes through law enforcement cooperation between governments and with other stakeholders. Key work products include policy guidance on mobile and electronic commerce, consumer dispute resolution and redress, and fraudulent and deceptive commercial practices across borders.

In regard to international enforcement cooperation, the Bureau plays a key role in the International Consumer Protection and Enforcement Network ("ICPEN")²⁴⁹. With representatives from consumer protection authorities from almost 50 countries, ICPEN's aim is to protect consumers' economic interests around the world, share information about cross-border commercial activities that may affect consumer welfare, and encourage global cooperation among law enforcement agencies.

As part of their joint undertakings, ICPEN partners engage in an annual International Internet Sweep²⁵⁰ aimed at increasing consumer confidence in electronic commerce. This initiative involves intensive electronic searching by ICPEN countries on an identified theme, to identify websites with the potential to mislead consumers. The most recent Sweep, coordinated by the Bureau in 2013, focused on "Children's Online Games and Applications"; more specifically, on aggressive and potentially exploitative online and application-based commercial gaming practices that encourage children to make in-application purchases. Sweep results, as in previous years, will help identify suspicious websites for enforcement or education action by ICPEN partners.

Another ICPEN project, Fraud Prevention Month²⁵¹, entails a series of education campaigns, run every year by ICPEN partners under a common theme, but focused on an issue relevant to each participating agency. Through this initiative, ICPEN partners educate consumers about scams and furnish them with appropriate information on how to safeguard themselves from falling prey to unfair business practices.

²⁴⁸ See www.oecd.org/sti/consumer/workofthecommitteeonconsumerpolicy.htm.

²⁴⁹ See icpen.org.

²⁵⁰ See icpen.org/for-consumers/what-icpen-does-for-you/international-internet-sweeps.

²⁵¹ See icpen.org/for-consumers/what-icpen-does-for-you/fraud-prevention-month.

Lastly, one of the cornerstones of the Canadian response to combating MMF has been the establishment of Canada-United States regional enforcement partnerships. The first of these regional enforcement partnerships, Project Centre of Operations Linked to Telemarketing Fraud (“COLT”) in Montreal, was established in 1998, and since then they have played a critical role in combating cross-border MMF through coordinated enforcement actions, public education and prevention. Today, there are currently seven regional enforcement partnerships across Canada, including Project Emptor (Vancouver), the Vancouver Strategic Alliance, the Alberta Partnership Against Cross Border Crime, the Saskatchewan Strategic Partnership, the Toronto Strategic Partnership, Project COLT and the Atlantic Partnership.

9. Consumer Education and Outreach

Consumers need to arm themselves with the facts and report deceptive, unfair or anti-competitive business practices when they encounter them. Chaired by the Bureau, the Fraud Prevention Forum (the “Forum”)²⁵² plays an important role in helping Canadians get the information they need to be informed and confident consumers, and direct their complaints to the relevant authorities. It is a group of over 125 private sector firms, consumer and volunteer groups, government agencies and law enforcement organizations, committed to fighting fraud targeting consumers and businesses. The Forum works to prevent Canadians from becoming victims of fraud by educating them on how to **“Recognize it. Report it. Stop it.”** Since 2004, in conjunction with ICPEN, the Forum has been organizing Fraud Prevention Month, a month-long education campaign, usually observed in March, to address the issue of fraud and promote confidence in the marketplace. The Fraud Prevention Forum model has been adopted around the world. Today, there are close to thirty countries, including the United States, Australia, the United Kingdom, Chile and Japan that host Fraud Prevention Month activities.

Elsewhere, the Bureau provides Canadians with a range of tools, including pamphlets, bulletins and quizzes that include useful information describing the application of the laws under its jurisdiction, as well as policies and procedures. One of the Bureau’s most popular publications is the **Canadian Edition - The Little Black Book of Scams: Your Guide to Protection Against Fraud**²⁵³. This booklet is a helpful resource full of information designed to arm Canadians in the fight against fraud and helping them become active and safe consumers.

²⁵² See www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/03110.html.

²⁵³ See www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/03074.html.

10. Conclusion

To discourage deceptive business practices and encourage the provision of sufficient information to enable informed consumer choice in a more competitive marketplace, the Bureau can no longer limit itself to its traditional law enforcement role. The Bureau must constantly adapt to the new reality of a more global marketplace and rapidly evolving telecommunications and information technologies by diversifying the realm of its activities and by building partnerships with various national and international stakeholders.

COMBATENDO PRÁTICAS ENGANOSAS DE MARKETING: UMA VISÃO GERAL

Christian Warren^{254*}
Joan Fisher^{255}**

1. Introdução

Combater a publicidade falsa ou enganosa e práticas de marketing enganosas é uma parte importante das responsabilidades do Escritório da Concorrência do Canadá (o "Bureau"). Este artigo fornece uma visão geral das atividades mais relevantes realizadas pelo Escritório para promover a verdade na publicidade no mercado canadense. O Escritório consegue isso desencorajando práticas comerciais enganosas e incentivando a prestação de informações suficientes para permitir a escolha informada do consumidor.

^{254*} Dirigente do Direito da Concorrência - Direção Geral de Práticas e Negócios Legais, Escritório

^{255**} Analista Político Chefe -

2. O Escritório da Concorrência

O Escritório, como uma agência independente de aplicação da lei, assegura que as empresas e consumidores canadenses prosperem em um mercado competitivo e inovador.

Chefiada pelo Comissário da Concorrência (o “Comissário”), o Bureau é responsável pela administração e aplicação da **Lei da Concorrência** (“Lei”), a **Lei sobre a Embalagem e Rotulagem** (exceto no que se refere a alimentos), a **Lei sobre Rotulagem Têxtil** e a **Lei de Metais Preciosos** (os três últimos coletivamente referidos como “Estatutos de Rotulagem”). O pressuposto básico de operação é que a concorrência é boa tanto para empresas quanto para consumidores.

A Representação para Práticas Leais de Negócio (“RPLN”) do Bureau é responsável pela aplicação das disposições da Lei contra representações falsas ou enganosas e práticas enganosas de marketing, bem como os Estatutos de Rotulagem.

3. O Papel do Bureau no Combate a Práticas de Marketing Enganosas

Na federação canadense, poderes legislativos estão divididos entre os governos federal e provincial. Embora a defesa do consumidor não seja um poder legislativo atribuído a um nível específico de governo, os tribunais têm reconhecido a autoridade do governo federal em adotar leis de combate a representações falsas ou enganosas e práticas enganosas de marketing sob o seu “mercado e comércio” e poderes de “Direito Penal”, e o poder dos governos provinciais a adotar legislação de defesa do consumidor sob seu

poder de “propriedade e dos direitos civis na província”. O Bureau é o órgão com poder de polícia responsável por administrar e aplicar essas leis federais.

Representações falsas ou enganosas e práticas enganosas de marketing podem ter consequências econômicas graves, especialmente quando direcionadas para o grande público ou quando ocorrem durante um longo período de tempo. Elas afetam a concorrência leal, as empresas e os consumidores.

4. A Lei da Concorrência

A Lei é uma lei federal que regula a maioria das condutas empresariais no Canadá. Sua finalidade é manter e incentivar a concorrência no Canadá, a fim de, entre outras coisas, fornecer aos consumidores preços competitivos e opções de produtos. A lei inclui disposições destinadas a prevenir comportamentos prejudiciais e anticompetitivos, incluindo disposições penais e civis que tratam de representações falsas ou enganosas e práticas enganosas de marketing em promover o fornecimento ou a utilização de um produto ou de qualquer interesse comercial.

A previsão penal geral proíbe todas as representações materialmente falsas ou enganosas para o público feitas conscientes ou inconscientemente. Outras disposições penais especificamente proíbem telemarketing enganoso, avisos enganosos de ganhar um prêmio, o **double ticketing**, e esquemas de venda em pirâmide. As disposições de marketing multinível proíbem certos tipos de representações relativas à compensação.

As penalidades de acordo com as várias infrações penais da Lei variam: 1) em caso de condenação, a partir de uma multa no critério do tribunal ou a prisão por um período não superior a 14 anos, ou a ambos, e 2) a condenação sumária, em uma multa não superior a \$ 200.000 ou a prisão por um período não superior a um ano, ou ambos.

O Escritório tem a competência para encaminhar problemas criminais para a Procuradoria do Canadá, que, assim, propõe ações perante as Cortes.

A legislação cível geral proíbe todas as representações materialmente falsas ou enganosas. Outras disposições civis proíbem especificamente o desempenho de representações que não são baseadas em testes adequados e apropriados; garantias enganosas; preços de venda falsos ou enganosos; uso falso, enganoso ou não autorizado de testes e depoimentos; venda de isca; e venda de um produto acima do seu preço anunciado. As disposições sobre concursos promocionais proíbem concursos que não divulguem informações necessárias.

No âmbito civil, o juizado competente, havendo concluído que a pessoa se envolveu em tema passível de revisão, pode solicitar os seguintes remédios administrativos: desistência, notificação oficial, pagamento de penalidade pecuniária administrativa e, sendo o caso de conduta passível de revisão por falsidade ou enganidade no âmbito das determinações civis gerais, restituição.

O Bureau tem a escolha de trazer problemas civis perante o Tribunal da Concorrência, a Corte Federal, ou uma corte superior provincial.

5. Os Estatutos de Rotulagem

A **Lei do Consumidor de embalagem e de Rotulagem**, a **Lei da Marcação de Metais Preciosos** e a **Lei de Rotulagem Têxtil** são estatutos regulatórios. Eles proíbem representações falsas ou enganosas em setores específicos, nomeadamente produtos de consumo pré-embalados, artigos de metais preciosos e artigos têxteis, respectivamente. Essas leis estabelecem os requisitos para informação básica e padrão de rotulagem, como descrições bilíngues de produtos, declarações de medidas métricas e identidade do fornecedor, todas as informações as quais ajudam os consumidores a fazer escolhas informadas.

6. Questões Atuais de Mercado de Interesse

As seguintes questões são relacionadas a representações falsas ou enganosas ou práticas de marketing enganosas que são de interesse atual para o RPLN:

Preço e Questões de Divulgação - Custos Ocultos

Quando um preço é anunciado para os consumidores, isso permite ao consumidor comparar o preço de vários produtos. No entanto, os consumidores não são capazes de comparar os preços corretamente se há custos ocultos ou taxas adicionados ao preço base no processo de compra. Nos últimos anos, uma maior atenção tem sido dada à economia comportamental, que examinou como vieses cognitivos e emocionais podem afetar as escolhas que os consumidores fazem no contexto de custos ou taxas escondidas.

“Preços de gotejamento” ou “preços particionados” é uma prática comercial de adicionar uma variedade de taxas, muitas vezes escondidas ou explicadas de forma inadequada, para o preço base durante o processo de compra do consumidor - seja feito on-line ou em uma loja. Esta maneira de esconder taxas adicionais pode ser agravada pelo meio utilizado. Em dispositivos móveis, por exemplo, estas taxas adicionais podem ser escondidas em termos e condições, em impressão muito boa. A lei permite ao Bureau investigar e processar essas representações falsas ou enganosas.

Economia Digital e Publicidade On-line

A publicidade on-line representa uma área de rápido crescimento de interesse para o Bureau, particularmente questões em torno da divulgação e cumprimento. Mais e mais consumidores estão participando

do mercado on-line. Uma área importante de preocupação aqui diz respeito a questões relacionadas à possível exploração de crianças e sua maior vulnerabilidade jogando jogos on-line e outras aplicações. Sob a lei, os consumidores canadenses, crianças ou não, devem ser providos de informações suficientes e precisas para ser capaz de fazer escolhas de compra informadas.

A nova **Legislação Anti-Span** do Canadá ("LASC")²⁵⁶, que entra em vigência em 1º de Julho de 2014, permitirá o Bureau a direcionar de forma mais eficaz as representações falsas ou enganosas e práticas de marketing enganosas no mercado eletrônico. O Bureau será uma das três agências federais responsáveis por fazer cumprir a nova lei, sendo as outras a Comissão Canadense de Rádio-televisão e Telecomunicações (a "CCRT") e o Gabinete do Comissário de Privacidade do Canadá (o "GPC").

Em janeiro de 2014, o Bureau anunciou que o Comissário celebrou um memorando de entendimento com o GPC e o CCRT sobre a execução dos respectivos mandatos sob LASC (o "MOU"). O objetivo do Memorando de Entendimento é estabelecer um quadro respeitando a cooperação e a coordenação em relação às atividades de aplicação sob a LASC e o tratamento da informação que é compartilhada com a finalidade de facilitar essas medidas de execução. Entre outras coisas, o MOU se destina a esclarecer o papel de cada agência, dado o fato de que eles podem se envolver em atividades de aplicação potencialmente sobrepostos em seus respectivos mandatos legislativos e distintos poderes de execução e processos.

Fraude do Marketing de Massa

O Bureau está ativo no Canadá e na cena internacional na luta contra a fraude do marketing de massa ("FMM"). Além da disposição geral de proibição criminal falsa ou enganosa, o Bureau conta com as previsões legais específicas sobre telemarketing enganoso e o aviso

²⁵⁶ Ver em www.ic.gc.ca/eic/site/030.nsf/eng/home.

enganador de ganhar um prêmio, e sobre a previsão de fraude do Código Penal, para combater a FMM, originárias do Canadá ou que afetem consumidores e empresas canadenses. Fraude do marketing de massa assume muitas formas, e fraudadores adaptam seus golpes para temas e eventos atuais. No Canadá, por exemplo, o Bureau investigou esquemas de FMM relacionados à sites de oportunidade de emprego e esquemas de empréstimos durante períodos de crises econômicas. Fraudadores têm utilizado marcas bem conhecidas para promover os seus golpes e enganar empresas fazendo acreditar que um golpe é uma transação comercial legítima.²⁵⁷

A luta contra a FMM requer do Bureau trabalhar em estreita cooperação com outras agências do Canadá, bem como estrangeiras, conforme descrito mais adiante.

Rotulagem

Os Estatutos de Rotulagem também contêm proibições contra representações falsas ou enganosas, e destinam-se a ajudar os consumidores a tomar decisões de compra informadas. Notavelmente, a **Lei do Consumidor de Rotulagem e Embalagem** e a **Lei de Rotulagem Têxtil** obrigam fornecedores a apresentar aos consumidores produtos que tenham informações de rotulagem precisas e significativas. Estes dois estatutos proíbem representações falsas ou enganosas e estabelecem especificações para informações obrigatórias do rótulo. A **Lei sobre Marcação de Metais Preciosos** (a "LMMP") e os Regulamentos de Marcação de Metais Preciosos asseguram a utilização de denominações e marcas uniformes para indicar a qualidade dos artigos de metais preciosos de ouro, prata, platina ou paládio, a fim de também ajudar os consumidores a fazer decisões de compra informadas. O LMMP e seus regulamentos proíbem a venda ou publicidade de qualquer artigo de metal precioso em uma forma que seja falsa ou falaciosa quanto ao

²⁵⁷ Ver www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng%20/03439.html.

conteúdo de metal precioso, e estabelece os requisitos para a marcação destes artigos.

7. Inteligência para informar prioridades e alocação de recursos

Bureau recebe uma grande quantidade de informações de queixas e outras fontes de inteligência. Na alocação de recursos de execução, o Bureau define prioridades estratégicas e esforços para alocar recursos para atingir o máximo de resultados para os canadenses, por meio da atuação ativa, direcionada e destacada e da advocacia. O Bureau tem adotado uma abordagem de Conformidade Contínua²⁵⁸, que contém várias ferramentas para promover o cumprimento. Esta Continuidade representa uma abordagem eficaz para a aplicação e administração das leis aplicadas e administradas pelo Bureau e para a exitosa manutenção e incentivo à concorrência no Canadá. Outro desafio é manter o ritmo em um mercado em mudança, especialmente no ambiente on-line. Ao longo dos anos, o PLRN desenvolveu ou contribuiu para o desenvolvimento das estruturas e mecanismos para coletar informações e conhecimento, a fim de tomar decisões informadas sobre as suas atividades de fiscalização e de advocacia.

O Centro de Informação do Escritório

O Centro de Informação do Bureau é o principal ponto de contato para solicitações de informação e de reclamações de membros da população canadense. No ano fiscal 2011-2012, ele recebeu 22.248 pedidos via telefone, fax, e-mail e Internet, um aumento significativo dos 17.994 pedidos do ano fiscal 2010-2011.²⁵⁹ O Centro

²⁵⁸ Ver www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/01750.html.

²⁵⁹ Relatório Anual para o Comissário da Concorrência para o ano concluindo em 31 de Março de 2012, disponível online em

de Informação desempenha um papel fundamental no fornecimento de consciência do Bureau e as leis que impõem ao povo canadense e apoia as atividades de fiscalização. Uma série de investigações do PLRN é o resultado de informações fornecidas pelos queixosos, que podem ser consumidores, empresas, informantes ou denunciante.

Coleta de Inteligência

A coleta, análise e partilha de informações desempenham um outro papel fundamental no apoio às investigações do Bureau. Esta informação provê aos servidores do Bureau dados estratégicos e táticos de valor inestimável sobre as tendências de mercado e as práticas de negócios emergentes (nacionais e internacionais) que podem afetar os consumidores e empresas canadenses. Salvo limitações de confidencialidade, a inteligência é rotineiramente compartilhada entre os parceiros de execução nacionais e internacionais do Escritório para o benefício de todos os envolvidos em casos de interesse mútuo.

O Centro Antifraude Canadense

Outro recurso fundamental para o consumidor canadense no relatar e compartilhar informações é o Call Center Antifraude Canadense (o "CCAC").²⁶⁰ É gerido numa base tripartida pela Polícia Provincial de Ontário, a Real Polícia Montada Canadense e do Bureau. Fundado em 1993, o CCAC tornou-se uma fonte confiável de dados sobre fraude, e estabeleceu-se como repositório central de dados sobre fraude do Canadá e centro de análise. O CCAC tem fornecido, e continua a fornecer, a assistência para os consumidores que desejem denunciar casos de fraude de marketing de massa, não importa se o esquema tenha como alvo as vítimas por telefone, fax, correio ou on-line.

www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/h_00169.html.

²⁶⁰ <http://www.antifraudcentre-centreantifraude.ca/english/home.html>

Ele também desempenha um papel crucial na educação do povo canadense sobre campos específicos como fraude no marketing de massa e na coleta e divulgação de evidências, estatísticas e documentação da vítima, os quais são disponibilizados para as agências competentes no Canadá e nos Estados Unidos.

8. Colaboração Internacional

A globalização do comércio, o aumento de empresas multinacionais, o aumento da mobilidade dos consumidores, o crescimento do **e-commerce**, e agora do novo comércio móvel, e o desenvolvimento contínuo de tecnologias de informação e de telecomunicações têm aumentado a necessidade de cooperação no cumprimento da lei transfronteiriça. Hoje em dia, a maioria das empresas tem uma presença on-line, tornando suas representações disponíveis para todos, independentemente da sua localização física. O Bureau adaptou-se para este novo cenário, por meio do desenvolvimento de uma rede de parceiros, tanto nas vertentes política e de aplicação da lei, para cumprir o seu mandato.

O Bureau trabalha em cooperação com parceiros nacionais e internacionais em todos os níveis para aumentar a eficácia da sua política de consumo, de fiscalização, de atividades de sensibilização em casa e no exterior. No fronte global da política do consumidor, enquanto o Diretor-Geral do Escritório de Assuntos do Consumidor da Indústria do Canadá atualmente preside o Comitê sobre Política do Consumidor da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (o "CPC")²⁶¹, o Bureau fornece uma perspectiva canadense na aplicação da lei para o CPC. O CPC ajuda as autoridades públicas a melhorar o desenvolvimento da efetiva política dos consumidores por meio de: (1) pesquisa e análise sobre temas de interesse comum; (2) a troca de informações

sobre questões e tendências atuais e emergentes; (3) o desenvolvimento de diretrizes e princípios políticos para lidar com áreas problemáticas; e (4) estudar formas de reforçar os resultados das políticas por meio da cooperação entre os governos e outras partes interessadas. Produtos-chave incluem a orientação política sobre o comércio móvel e eletrônico, a resolução de litígios de consumo e reparação, e as práticas comerciais fraudulentas e enganosas transfronteiriças.

Em matéria de cooperação internacional, o Bureau tem um papel fundamental na Rede Internacional de Defesa do Consumidor e Fiscalização ("ICPEN", em inglês)²⁶². Com os representantes das autoridades de defesa do consumidor de quase 50 países, o objetivo do ICPEN é proteger os interesses econômicos dos consumidores em todo o mundo, compartilhar informações sobre atividades comerciais transfronteiriças que podem afetar o bem-estar do consumidor, e incentivar a cooperação global entre agências.

Como parte de seus empreendimentos comuns, os parceiros da ICPEN se envolvem em uma varredura²⁶³ anual internacional da internet que visa aumentar a confiança do consumidor no comércio eletrônico. Esta iniciativa envolve a intensiva busca eletrônica por parte dos países da ICPEN em um tema identificado, para identificar sites com potencial para enganar os consumidores. A varredura mais recente, coordenada pelo Bureau em 2013, focou em "jogos e aplicativos on-line para crianças", mais especificamente sobre as práticas comerciais on-line e práticas de jogos comerciais baseadas em aplicativos que encorajam crianças a fazer compras no aplicativo. Os resultados da varredura, como nos anos anteriores, ajudarão a identificar sites suspeitos de execução ou ação educativa por parceiros da ICPEN.

²⁶² Ver icpen.org.

²⁶³ Ver icpen.org/for-consumers/what-icpen-does-for-you/international-internet-sweeps.

²⁶¹ Ver www.oecd.org/sti/consumer/workofthecommitteeonconsumerpolicy.htm.

Outro projeto ICPEN, Mês de Prevenção à Fraude²⁶⁴, implica uma série de campanhas de educação, executadas todos os anos por parceiros ICPEN sob um tema comum, mas com foco em uma questão relevante para cada órgão participante. Por meio desta iniciativa, os parceiros ICPEN educam os consumidores sobre fraudes e fornece-lhes informações adequadas sobre a forma de se proteger de práticas comerciais desleais.

Por último, uma das pedras angulares da resposta canadense para combater as FMM foi o estabelecimento das parcerias de fiscalização regional Canadá-Estados Unidos. A primeira destas parcerias regionais de fiscalização, Centro de Projeto de Operações Vinculadas à Fraude de Telemarketing ("COLT"), em Montreal, foi estabelecida em 1998 e, desde então, eles têm desempenhado um papel fundamental no combate transfronteiriço à FMM por meio de ações de fiscalização coordenadas, educação pública e prevenção. Hoje, existem atualmente sete parcerias de aplicação regionais em todo o Canadá, incluindo o Projeto Emptor (Vancouver), a Aliança Estratégica de Vancouver, a Alberta Parceria Contra Crimes Transfronteiriços, a Parceria Estratégica Saskatchewan, a Parceria Estratégica Toronto, o Projeto COLT e a Parceria Atlântica.

9. Educação do Consumidor e Extensão

Os consumidores precisam de se armar com os fatos e relatar práticas comerciais enganosas, injustas ou anticompetitivas quando se deparam com elas. Presidido pelo Bureau, o Fórum de Prevenção à Fraude (o "Fórum")²⁶⁵ desempenha um papel importante em ajudar os canadenses a obter as informações que necessitam para serem consumidores informados

e confiantes, e dirigir as suas reclamações às autoridades competentes. É um grupo de mais de 125 empresas do setor privado, grupos de consumidores e grupos de voluntariado, agências governamentais e organizações de aplicação da lei, comprometidos em lutar contra a fraude visando consumidores e empresas. O Fórum trabalha para evitar que os canadenses se tornem vítimas de fraude educando-os sobre a forma de "Reconheça-o. Relate-o. Pare com isso". Desde 2004, em conjunto com ICPEN, o Fórum tem organizado o Mês de Prevenção à Fraude, uma campanha de educação de um mês, normalmente ocorrida em março, para abordar a questão da fraude e promover a confiança no mercado. O modelo do Fórum de Prevenção à Fraude tem sido adotado pelo mundo. Hoje, perto de trinta países, incluindo os Estados Unidos, Austrália, Reino Unido, Chile e Japão, desenvolvem as atividades do Mês de Prevenção à Fraude.

Em outras palavras, o Bureau fornece aos canadenses uma variedade de ferramentas, incluindo folhetos, boletins e quizzes que incluem informações úteis descrevendo a aplicação das leis sob sua jurisdição, bem como políticas e procedimentos. Uma das publicações mais populares do Bureau é a **Edição Canadense – O Pequeno Livro Preto de Golpes: Seu Guia de Proteção Contra a Fraude**²⁶⁶. Este livro é um recurso útil cheio de informações projetado para armar os canadenses na luta contra a fraude e ajudando-os a se tornarem consumidores ativos e seguros.

²⁶⁴ Ver icpen.org/for-consumers/what-icpen-does-for-you/fraud-prevention-month.

²⁶⁵ Ver www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/03110.html.

²⁶⁶ Ver www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/03074.html.

10. Conclusão

Para desencorajar práticas comerciais enganosas e incentivar o fornecimento de informações suficientes para permitir a escolha informada do consumidor em um mercado mais competitivo, o Bureau já não pode limitar-se a seu papel tradicional de aplicação da lei. O Bureau deve constantemente se adaptar à nova realidade de um mercado mais global e rapidamente desenvolver tecnologias de telecomunicações e informação, por meio da diversificação da esfera de suas atividades e para construir parcerias com vários intervenientes nacionais e internacionais.

CONSUMO Y TURISMO EN CHILE: RECLAMOS POR PROBLEMAS DE CONSUMO EN EL SECTOR TURISMO ENTRE 2012-2013



Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

1. Antecedentes

En la medida en la cual se ha intensificado el proceso de globalización, actividades como el turismo, se han convertido en elementos claves para el progreso y el bienestar de los ciudadanos; ello, de la mano de una mayor diversificación de la oferta y de la demanda de servicios turísticos. Según la Organización Mundial de Turismo (OMT), en 2013, el mundo alcanzó un total de 1.087 millones²⁶⁷ de visitas turísticas internacionales, lo que se traduce en la necesidad de adoptar marcos de protección a los consumidores, en este caso turistas, con una visión trasfronteriza, que supere el estadocentrismo²⁶⁸ y que permita proveer de soluciones expeditas y económicas para los consumidores, mientras están en condición de visitantes.

Al respecto a nivel internacional, ya existen algunos esfuerzos voluntarios, e instancias como el "Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor" (FIAGC), la "International Consumer Protection and Enforcement Network" (ICPEN) y la misma Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). Estas instancias, han reconocido la importancia de fomentar la cooperación interestatal y entre privados, a fin de resguardar los derechos de la ciudadanía sin importar las fronteras físicas y es que, con el surgimiento de la Economía de Internet²⁶⁹, la protección a los consumidores deja de ser un asunto local, para convertirse en un aspecto que atañe a todas las agencias de protección al consumidor y a un mayor número de involucrados (empresas, sociedad civil, autoridades, etc).

En lo que respecta a Chile, y el régimen de protección al consumidor aplicable, desde el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), ha habido especial interés, durante los periodos vacacionales, por hacer seguimiento a las agencias de viajes, y al transporte: transporte aéreo y terrestre de pasajeros; como mercados estrechamente relacionados al sector turismo.

²⁶⁷ Disponible en: <http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013>

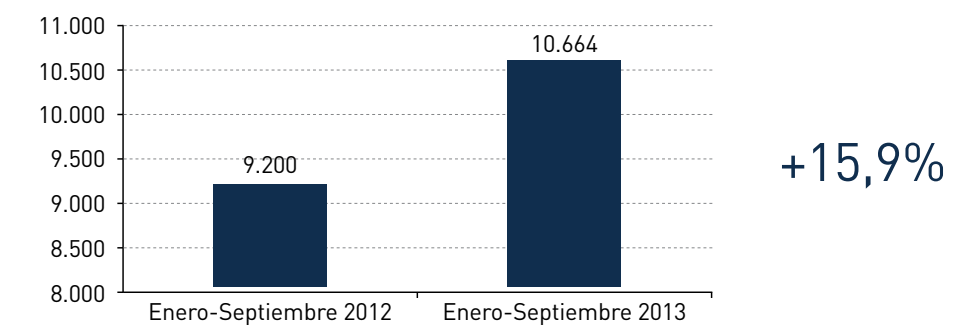
²⁶⁸ Se entenderá como estado- céntrico o estadocentrismo, lo relacionado al diseño y ejecución de políticas públicas, desde el rol del Estado.

²⁶⁹ Según la Declaración de Seúl, se entiende por Internet Economy, la actividad que abarca toda la gama de actividades económicas, sociales y culturales, que son generadas a través de Internet y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Disponible en versión inglés en: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/40839436.pdf>

2. Estado del arte de la protección al consumidor turista en Chile: Recepción de reclamos en transporte aéreo, agencias de viajes y transporte terrestre de pasajeros

Hacer seguimiento a posibles detrimentos que puedan constituir amenazas a los derechos de consumidores, representa uno de los mecanismos más efectivos para prevenir la vulneración de derechos. Es por ello que bajo la metodología del ranking²⁷⁰, se realizan anualmente, estudios comparativos de los reclamos recibidos contra el transporte aéreo, terrestre y las agencias de viajes. Según este estudio-correspondiente al período enero-septiembre de 2012 y el mismo período de 2013-, fue posible conocer que hubo un aumento en un 15,9%, de los reclamos recibidos por SERNAC en lo concerniente a este rubro. Ello, concentrado principalmente, en líneas aéreas con más de la mitad de los reclamos recibidos, según se puede observar en el segundo gráfico.

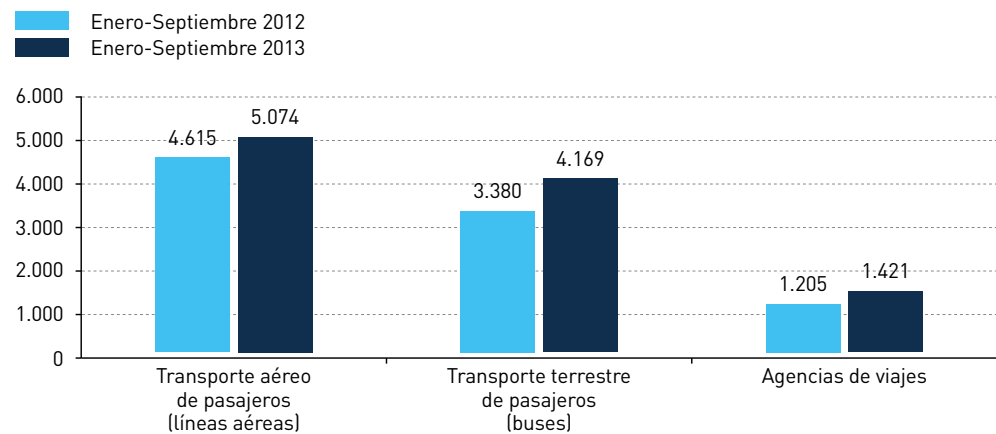
Gráfico 3: Reclamos en Transporte Aéreo y Terrestre de Pasajeros y Agencias de Viajes



Fuente: SERNAC

²⁷⁰ El ranking busca establecer un ordenamiento ecuánime, en función de un indicador comparativo entre proveedores, que pondere el peso relativo de cada empresa reclamada. De esta manera se pretende visualizar las empresas más reclamadas en razón a la participación de mercado en cada uno de las esferas de análisis, lo que permite ponderar el volumen por el peso de los proveedores en cada mercado. A su vez, se pretende identificar el comportamiento de los proveedores, respecto al volumen total de reclamos ingresados en Sernac y aquellos que el proveedor acoge, los cerrados sin respuesta por parte del proveedor y los que el proveedor no acoge. De esta manera se pretende visualizar las empresas más despreocupadas frente a los reclamos de los consumidores.

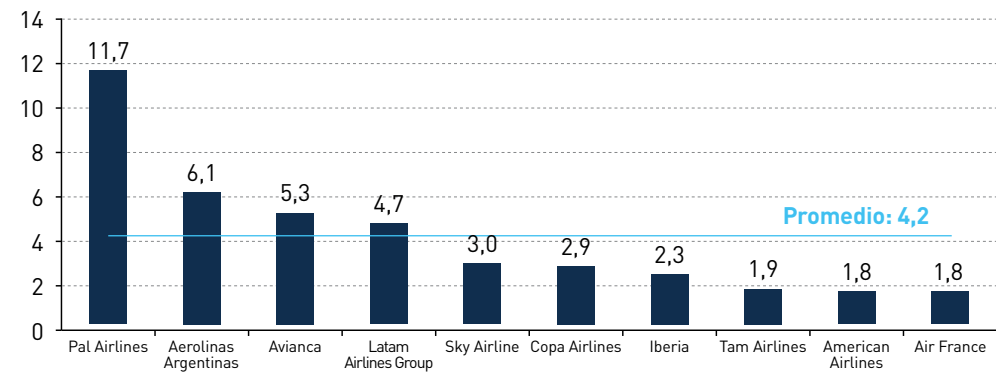
Gráfico 4: Volumen de reclamos en Transporte Aéreo, Transporte Terrestre de Pasajeros y Agencias de Viajes



Fuente: SERNAC

Esta situación en el sector de líneas aéreas, se tradujo en que en promedio, 4,2 pasajeros de cada mil que viajan, reclamen principalmente por: incumplimiento de las condiciones contratadas (20,7%); retraso o cancelación de salida de los vuelos (19,4%), por la mala calidad del servicio (17,7%), por la pérdida o daño de equipaje (15,3%) y por, las restricciones al cambio de pasajes (5,7%).

Gráfico 5: Índice de Reclamos a líneas Aéreas de Transporte de Pasajeros (Por cada 1000 pasajeros en Líneas Aéreas. Ene-Sept 2013)



Fuente: SERNAC

Situación similar, se presenta a nivel de reclamos contra agencias de viajes, quienes presentan problemas, con el cumplimiento de las condiciones contratadas (42,8%), por ejemplo: itinerarios que no se respetan, hoteles que no eran lo comprometido, servicios ofrecidos que no se entregan, entre otros. Adicionalmente, se reciben reclamos en un 23,9% por la mala calidad del servicio, también denominado servicio defectuoso y que abarca por ejemplo: agencias que no informan la necesidad de visas u otras restricciones para el viaje.

Tabla 1: Principales motivos de reclamos en agencias de viajes (Enero-Septiembre 2013)

Motivos de Reclamos a Agencias de viajes	Nº de Reclamos Enero-Septiembre 2013	Porcentaje
Incumplimiento en las condiciones contratadas	609	42,8%
Servicio defectuoso	339	23,9%
Formalidades de contrato	120	8,5%
No entrega información completa	66	4,6%
Cobro de un precio superior al exhibido, informado	64	4,5%
Incumplimiento respuesta entregada a SERNAC	41	2,9%
Termino de contrato	39	2,7%
Incumplimiento promociones y ofertas	33	2,3%
Incumplimiento respuesta a consumidor	25	1,8%
Publicidad engañosa o falsa	24	1,7%
Otros	473	11,4%
Total General	1.421	100,0%

Fuente: SERNAC

En lo que respecta al transporte terrestre (buses), se observa un comportamiento similar al descrito por líneas aéreas y agencias de viajes y es que los consumidores, reclaman en un 32,4% por la mala calidad del servicio o servicio defectuoso, que incluye: sobreventa de asientos, problemas en la compra de pasajes por internet, mala atención a bordo, entre otros. Los consumidores también los reclaman por el incumplimiento de las condiciones contratadas (22,7%) es decir, buses que no llegan, no corresponden al tipo de bus contratado o que no terminan el viaje. En tercer lugar se presentan quejas por la pérdida, extravío o daño de equipaje con un 12,3%.

Tabla 2: Principales motivos de reclamos en proveedores de transporte terrestre de pasajeros (Enero-Septiembre 2013)

Motivos de Reclamos a Proveedores de Transporte Terrestre de Pasajeros (Buses)	Nº de Reclamos Enero-Septiembre 2013	Porcentaje
Servicio defectuoso	1.350	32,4%
Incumplimiento en las condiciones contratadas	944	22,7%
Perdida, extravío o dano de equipaje, encomienda, correspondencia	511	12,3%
Retraso o cancelacion de salida	360	8,6%
Trato indigno	120	2,9%
Mal estado del transporte	115	2,8%
Mala atencion	91	2,2%
Restricciones del pasaje	82	2,0%
No entrega informacion completa	72	1,8%
Servicio defectuoso no aeronautico	49	1,2%
Otros	473	11,4%
Total General	4.169	100,0%

Fuente: SERNAC

Otro elemento importante, en los estudios emprendidos en el rubro, es el relacionado a la acogida de reclamos por parte de líneas aéreas, agencias de viajes y proveedores de transporte terrestre de pasajeros (buses). En este sentido, y entendiendo la capacidad para generar entendimientos voluntarios que posee SERNAC, se ha observado que en el período estudiado (enero-septiembre 2012-2013), un 62,0% de los proveedores Transporte Aéreo acogieron los casos presentados. Asimismo, un 54,2% Agencias de Viajes acogieron positivamente, las quejas presentadas. Caso distinto, se vivió en el transporte terrestre donde, disminuyó el número de reclamos acogidos positivamente en un 2,6%, versus el 55,5% alcanzado en 2012.

3. Elementos de consideración para el consumidor en su calidad de turista

Una vez vistos, los elementos estadísticos objetivos, que enfrenta la agencia chilena de protección al consumidor en cuanto a reclamos, se hace necesario reflexionar sobre los mecanismos de defensa frente al contexto antes señalado, en tal sentido, se considera importante introducir al debate los siguientes elementos de análisis:

Marcos normativos robustos: Hace referencia, a la necesidad de contar con parámetros legales flexibles y adaptables, tanto al contexto histórico como, a las realidades nacionales para hacer frente a prácticas cada vez más sofisticadas de perjuicio a la ciudadanía. Recientemente en Chile, se ha promovido la revisión del

Código Aeronáutico, a fin de brindar mayores estándares de protección a los pasajeros aéreos y establecer menores incentivos al incumplimiento de los horarios, reducir la sobreventa de pasajes e impedir la evasión de responsabilidad civil, por parte de las agencias de viajes. Es importante señalar, que estos mecanismos de fortalecimiento de la regulación nacional de los países, deben de la mano, de iniciativas de carácter transfronterizo que permitan afrontar, que las jurisdicciones de protección al consumidor son menos nacionales y pasan a ser más globales.

Seguimiento permanente al comportamiento de los mercados: Se relaciona, al establecimiento de dispositivos de vigilancia y alerta, frente a las prácticas comerciales empleadas por los proveedores. Asimismo, a asumir una visión holística del sector turismo como actividad económica de generación de servicios y productos. Esto implica, poder comprender el carácter directo de las transacciones comerciales (B2B o C2C²⁷¹) en la materia, a través del uso de tecnologías de información y comunicaciones.

Acceso universal a información adecuada, completa, veraz y oportuna respecto de los productos y servicios ofrecidos: Implica reducir las asimetrías de información, que puedan presentar los consumidores, mediante el suministro de elementos claros, comprobables y a tiempo, respecto de las condiciones de contratación de servicios o productos turísticos. También se asocia, a reducir elementos publicitarios que induzcan al error en la toma de decisiones por parte del consumidor o que lo coaccionen en detrimento de su propia racionalidad.

Participación de la ciudadanía: Se vincula con la promoción del diálogo social, a través del fortalecimiento y articulación, de las redes ciudadanas en la vigilancia y resguardo de los derechos de los consumidores. Esta participación puede ser formalizarse, a través de las asociaciones u otros entes de la sociedad civil.

Promoción de mecanismos de autorregulación entre la industria: Esta encaminada a influir mediante información, orientación y capacitación a los proveedores (Cámaras y/o Asociaciones) sobre las disposiciones legales y normativas que les resulten aplicables, a fin de asegurar un mayor cumplimiento de la legislación y en consecuencia, una efectiva protección de los derechos e intereses de los consumidores. Esta dimensión, también se relaciona con elementos de responsabilidad social empresarial y con reducir los riesgos morales que enfrentan los proveedores²⁷².

²⁷¹ B2C implica las estrategias de negocio que busca llegar directamente al consumidor (business to consumer) sin intermediarios. C2C se relaciona a poner comunicación a ambos consumidores finales (consumer to consumer), a través de plataformas web como: Ebay, Mercado Libre, etc.

²⁷² Según Paul R. Krugman y Robin Wells (2006) Se entenderá por riesgo moral, un concepto económico que nos informa de cómo los individuos asumen en sus decisiones mayores riesgos cuando las posibles consecuencias negativas de sus actos, no son asumidas por ellos, sino por un tercero. Disponible <http://books.google.es/books?id=ld8l68bW3eoC&pg=PA449&ots=BsZAVF9i46&dq=riesgo%20moral&hl=es&pg=PA449#v=onepage&q=riesgo%20moral&f=false>

Cooperación internacional: Este es quizá uno de los puntos más importantes de incorporar en las nuevas reflexiones y es que se hace necesario definir parámetros internacionales, o al menos a nivel regional, de procedimientos homologables en el ámbito pre judicial, en términos de definición de categorizaciones de productos/servicio y de causalidades. También, hace mención a la articulación de respuestas frente a proveedores cada vez más globales e interconectados, con exportación de malas prácticas, como en el caso concreto de diferentes multinacionales con operación regional.

Un ejemplo significativo de avance en este sentido, lo representa el Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el INDECOPI del Perú y el SERNAC, que establece la posibilidad de **traspasar reclamos** entre ambas instituciones, luego de haber recibido la queja de parte del consumidor.

CONSUMO E TURISMO NO CHILE: RECLAMAÇÕES POR PROBLÉMAS DE CONSUMO NO SETOR TURÍSTICO ENTRE 2012-2013

Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC)

1. Antecedentes

Na medida em que o processo de globalização se intensificou, atividades como o turismo se tornaram elementos fundamentais para o progresso e o bem-estar dos cidadãos; o que se dá por uma maior diversificação da oferta e da demanda de serviços de turismo. De acordo com a Organização Mundial de Turismo (OMT), em 2013 o mundo atingiu um total de 1.087 milhão²⁷³ de visitantes turísticos internacionais, o que se traduz na necessidade de adotar marcos de proteção aos consumidores, neste caso turistas, com uma visão transfronteiriça que exceda o estado-centrismo²⁷⁴ e que permita fornecer soluções rápidas e econômicas para os consumidores, uma vez que estão em condições de visitantes.

A respeito, em âmbito internacional, já existem alguns esforços voluntários e instâncias como o "Fórum Iberoamericano de Agências Governamentais de Defesa do Consumidor" (FIAGC), a "Rede Internacional de Defesa e Execução do Consumidor" (ICPEN, em inglês) e a própria Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Estas instâncias reconheceram a importância de fomentar a cooperação interestatal e entre privados para proteger os direitos de cidadania, sem importar as fronteiras físicas, além do que, com o surgimento da Economia da Internet²⁷⁵, a proteção aos consumidores deixa de ser uma questão local para ter aspecto global, que abrange a todos os órgãos de defesa do consumidor e um maior número de partes interessadas (empresas, sociedade civil, autoridades, etc.).

Com relação ao Chile, e ao regime de proteção do consumidor aplicável, a partir do Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC), tem havido especial interesse, durante os períodos de férias, por criar o seguimento às agências de viagens e ao transporte: aéreo e terrestre; como mercados intimamente ligados ao setor do turismo.

²⁷³ Disponível em: <http://media.unwto.org/press-release/2014-01-20/international-tourism-exceeds-expectations-arrivals-52-million-2013>. Acesso em: 15 jan. 2014.

²⁷⁴ Entender-se-á como Estado-centralizador ou estadocentrismo, aquele relacionado ao desenho e execução de políticas públicas, desde o rol do Estado.

²⁷⁵ Segundo a Declaração de Seul, se entende por Economia da Internet, a atividade que abarca toda a gama de atividades econômicas, sociais e culturais, que são geradas na Internet, bem como as Tecnologias da Informação e as Comunicações. Disponível na versão inglesa em: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/40839436.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

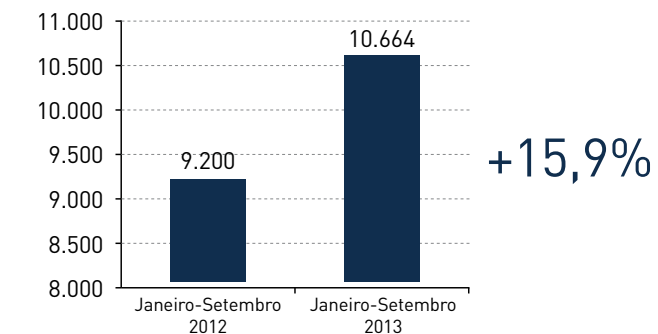
2. Estado de arte da proteção ao consumidor turista no Chile: recepção de reclamações em transporte aéreo, agências de viagens e transporte terrestre de passageiros

Dar seguimento a possíveis questões que possam constituir ameaças aos direitos dos consumidores representa um dos mecanismos mais efetivos para prevenir a vulnerabilidade de direitos. É por isso que na metodologia utilizada para o ranking²⁷⁶, realizam-se anualmente estudos comparativos das reclamações recebidas contra o transporte aéreo, terrestre e as agências de viagens. Segundo este estudo - correspondente ao período janeiro-setembro de 2012 e o mesmo período de 2013 -, foi possível perceber que houve um aumento de 15,9% das reclamações recebidas pelo SERNAC no concernente a esta área.

²⁷⁶ O ranking busca estabelecer um ordenamento equânime, por meio de um indicador comparativo entre fornecedores, que pondere o peso relativo de cada empresa reclamada. Desta maneira se pretende visualizar as empresas mais reclamadas em razão da participação de mercado em cada uma das esferas de análise, o que permite ponderar o volume pelo peso dos fornecedores em cada mercado. Por sua vez, pretende-se identificar o comportamento dos fornecedores, em relação ao volume total de reclamações recebidas pelo Sernac e àquelas que o fornecedor acolhe, as arquivadas sem resposta por parte do fornecedor e as que o fornecedor não acolhe. Desta maneira, pretende-se visualizar as empresas mais despreocupadas frente às reclamações dos consumidores.

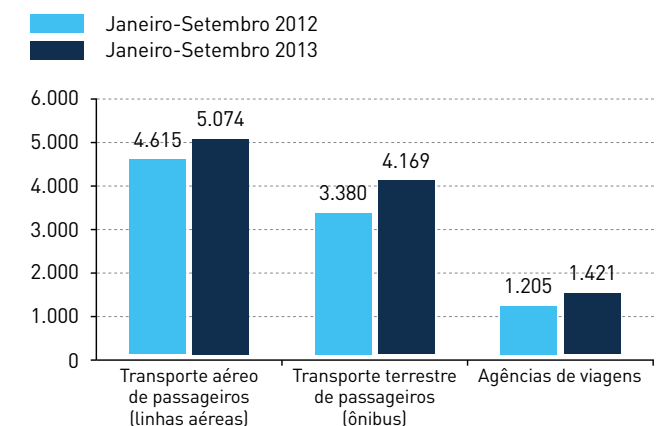
Concentrado principalmente em linhas aéreas, com mais da metade das reclamações recebidas, segundo se pode observar no segundo gráfico.

Gráfico 6: Reclamações de Transporte Aéreo e Terrestre de Passageiros e Agências de Viagens



Fonte: SERNAC

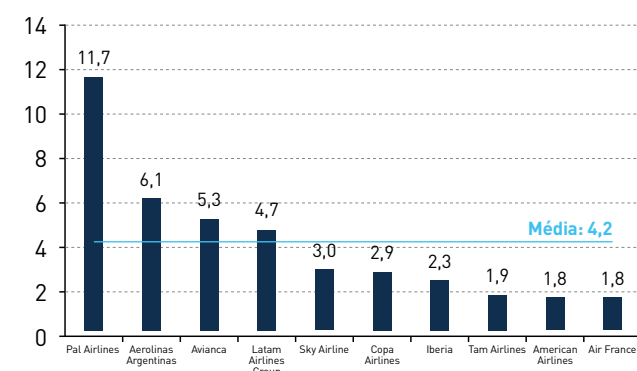
Gráfico 7: Volume de reclamações de Transporte Aéreo, Transporte Terrestre de Passageiros e Agências de Viagens



Fonte: SERNAC

Esta situação do setor aéreo é decorrente de que, em média, 4,2 passageiros, de cada mil que viajam, reclamam por: não cumprimento das condições contratadas (20,7%); atraso ou cancelamento de voos (19,4%); má qualidade do serviço (17,7%); perda ou dano de bagagem (15,3%) e restrições para trocas de passagens (5,7%).

Gráfico 8: Índice de Reclamações de Linhas Aéreas de Transporte de Passageiros (Para cada 1000 passageiros em Linhas Aéreas. Jan-Set 2013)



Fonte: SERNAC

Situação semelhante ocorre nas reclamações contra as agências de viagens, que têm problemas com o cumprimento das condições contratadas (42,8%), como, por exemplo: itinerários que não são respeitados, hotéis que não são o prometido, serviços oferecidos e não entregues, entre outros. Além disso, 23,9% de reclamações são recebidas pela má qualidade do serviço, também chamado serviço defeituoso que abarca, por exemplo: agências que não informam a necessidade de vistos ou outras restrições de viagem.

Tabela 1: Principais motivos de reclamações em agências de viagens (Janeiro-Setembro 2013)

Motivos de Reclamações de Agências de Viagens	Nº de Reclamações Jan-Set 2013	Percentual
Descumprimento das condições contratadas	609	42,8%
Serviço defeituoso	339	23,9%
Formalidades de contrato	120	8,5%
Repasse de informação incompleta	66	4,6%
Cobrança de preço superior ao exibido, informado	64	4,5%
Não cumprimento da resposta dada à SENARC	41	2,9%
Término do contrato	39	2,7%
Não cumprimento das promoções e ofertas	33	2,3%
Não cumprimento de resposta dada ao consumidor	25	1,8%
Publicidade enganosa ou falsa	24	1,7%
Outros	473	11,4%
Total Geral	1.421	100,0%

Fonte: SERNAC

No que diz respeito ao transporte terrestre (ônibus), observa-se um comportamento similar ao descrito nas linhas aéreas e agências de viagens, no caso 32,4% dos consumidores reclamam da má qualidade do serviço ou serviço defeituoso, que inclui: venda excessiva de assentos, problemas na compra de passagens pela internet, má atenção a bordo, entre outros. Os consumidores também reclamam pelo não cumprimento das condições contratadas (22,7%), como ônibus que não chegam, não correspondem ao tipo de ônibus contratado ou que não terminam a viagem. Em terceiro lugar são apresentadas queixas pela perda, extravio ou dano de bagagem com 12,3%.

Tabela 2: Principais motivos de reclamações contra fornecedores de transporte terrestre de passageiros (Janeiro-Setembro 2013)

Motivos de Reclamações de Fornecedores de Transporte Terrestre de Passageiros (ônibus)	Nº de Reclamações Jan-Set 2013	Percentual
Serviço defeituoso	1.350	32,4%
Descumprimento das condições contratadas	944	22,7%
Perda, extravio ou dano de bagagem, encomenda, correspondência	511	2,3%
Atraso ou cancelamento	360	8,6%
Tratamento indigno	120	2,9%
Más condições do transporte	115	2,8%
Má atenção	91	2,2%
Restrições da passagem	82	2,0%
Repasse de informação incompleta	74	1,8%
Serviço defeituoso não aeronáutico	49	1,2%
Outros	473	11,4%
Total Geral	4.169	100,0%

Fonte: SERNAC

Outro elemento importante sobre os estudos realizados na área é o relacionado ao recebimento de reclamações por parte das companhias aéreas, agentes de viagens e fornecedores de transporte terrestre de passageiros (ônibus). Nesse sentido, e entendendo a capacidade de gerar entendimentos voluntários que possui o SERNAC, se observou que, durante o período estudado, (Janeiro-Setembro 2012-2013), 62,0% dos prestadores de Transporte Aéreo acolheram os casos apresentados. Igualmente, 54,2% dos casos relacionados a Agências de Viagens foram positivamente acolhidos. Caso diferente se presenciou no transporte terrestre, onde diminuiu o número de reclamações positivamente acolhidas, de 2,6% contra 55,5% em 2012.

3. Elementos para a consideração do consumidor em sua qualidade de turista

Uma vez vistos os elementos estatísticos objetivos que enfrenta a agência chilena de proteção ao consumidor sobre as reclamações, faz-se necessário refletir sobre os mecanismos de defesa frente ao contexto supra-mencionados, nesse sentido, considera-se importante introduzir ao debate os seguintes elementos de análise:

Marcos normativos sólidos: referem-se à necessidade de contar com parâmetros legais flexíveis e adaptáveis tanto no contexto histórico como nas realidades nacionais para fazer frente a práticas cada vez mais sofisticadas de lesão à cidadania. Recentemente no Chile, promoveu-se a revisão do Código Aeronáutico, a fim de promover padrões mais elevados de proteção aos passageiros aéreos e estabelecer menos incentivos ao não cumprimento de horários, reduzir a venda excessiva de passagens e impedir a evasão da responsabilidade civil por parte das agências de viagem. É importante assinalar que esses mecanismos de fortalecimento da regulamentação nacional dos países devem ser acompanhados por iniciativas de caráter transfronteiriço, que permitam enfrentar que as jurisdições de proteção do consumidor são menos nacionais, passando a ser mais globais.

Seguimento permanente sobre o comportamento dos mercados: se relaciona com o estabelecimento de dispositivos de vigilância e alerta, frente às práticas comerciais empregadas pelos fornecedores. Além disso, assume uma visão holística do setor turístico como atividade econômica de geração de serviços e produtos.

Isto implica em poder compreender o caráter direto das transações comerciais (B2B ou C2C²⁷⁷) sobre a matéria, pelo uso de tecnologias de informação e comunicações.

Acesso universal à informação adequada, completa, verossímil e oportuna sobre os produtos e serviços oferecidos: Implica em reduzir as assimetrias de informação, que possam ser apresentadas aos consumidores, mediante o fornecimento de elementos claros, comprováveis e em tempo, sobre as condições de contratação de serviços ou produtos turísticos. Também se associa a reduzir elementos publicitários que induzam o consumidor a erro na tomada de decisões ou que o coaja em detrimento de sua própria racionalidade.

Participação da cidadania: se vincula à promoção do diálogo social, pelo fortalecimento e pela articulação das redes cidadãs na vigilância e na garantia dos direitos dos consumidores. Esta participação pode ser formalizada, por meio de associações ou outros entes da sociedade civil.

Promoção de mecanismos de autorregulação entre a indústria: pretende influenciar por meio da informação, orientação e capacitação dos fornecedores (Câmaras e Associações) sobre as disposições legais e normativas que lhes resultem aplicáveis, a fim de assegurar um maior cumprimento da legislação e, em consequência, uma efetiva proteção dos direitos e interesses dos consumidores. Esta dimensão também se relaciona com elementos de responsabilidade social empresarial e com reduzir os riscos morais que enfrentam os fornecedores²⁷⁸.


²⁷⁷ B2C implica as estratégias de negócio que buscam chegar diretamente ao consumidor (business to consumer) sem intermediários. C2C se relaciona com estabelecer comunicação a ambos consumidores finais (consumer to consumer), por meio de plataformas web como: Ebay, Mercado Livre, etc.

²⁷⁸ Segundo Paul R. Krugman e Robin Wells (2006), se entenderá por risco moral, um conceito econômico que nos instrui sobre como os indivíduos assumem, em suas decisões, maiores riscos quando as possíveis consequências negativas de seus atos não são assumidas por eles, mas sim por terceiro. Disponível em: <http://books.google.es/books?id=ld8l68bW3eoC&lpg=PA449&ots=BsZAVF9i46&dq=riesgo%20moral&hl=es&pg=PA449#v=onepage&q=riesgo%20moral&f=false> Acesso em: 15 jan. 2014.

Cooperação internacional: Talvez este seja um dos pontos mais importantes de ser incorporado nas novas reflexões e fazendo-se, portanto, necessário definir parâmetros internacionais, ou, ao menos, regionais de procedimentos homologáveis em âmbito pré-judicial, em termos de definição de categorizações de produtos/serviço e de causalidades. Também se relaciona com a articulação de respostas frente a fornecedores cada vez mais globais e interconectados, com exportação práticas ruins, como no caso concreto de diferentes multinacionais com operação regional.

Um exemplo de avanço significativo, nesse sentido, é a Convenção de Cooperação Interinstitucional entre o INDECOPI, do Peru, e o SERNAC, o qual estabelece a possibilidade de transferir reclamações entre ambas Instituições, logo que tenha sido registrada a queixa por parte do consumidor.

A REALIDADE E O FUTURO DA PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR TURISTA NA CHINA



1. Algumas novidades do Direito do Consumidor na China

O ano de 2013 ficará marcado na história do Direito do Consumidor da China.

Desde logo, após vinte anos de vigência da Lei sobre a Proteção dos Direitos e Interesses do Consumidor (doravante Lei da Proteção do Consumidor), a sua primeira revisão foi aprovada pela Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular em 25 de outubro, com a entrada em vigor a partir de 15 de março de 2014. As modificações introduzidas focalizam-se em cinco grandes áreas: 1) A definição mais clara sobre os direitos do consumidor;²⁸⁰ 2) O reforço das obrigações e responsabilidades dos operadores empresariais;²⁸¹ 3) A proteção do consumidor no comércio eletrônico;²⁸² 4) O fortalecimento do papel das Associações dos Consumidores e a legitimidade destas organizações sociais na ação coletiva;²⁸³ 5) A supervisão mais efetiva dos órgãos administrativos, além da assistência ao consumidor.²⁸⁴ Para a China, o aumento persistente do índice da confiança do consumidor contribuirá para o desenvolvimento da economia nacional a longo prazo e, por isso, a Lei da Proteção do Consumidor tem desempenhado um papel insubstituível para a defesa da justiça social. A modernização desta lei, por um lado, reforça a efetividade da proteção dos direitos e dos interesses do consumidor e, por outro lado, expõe uma reação legislativa face à mudança da forma de consumo, à mudança da estrutura de consumo e à mudança da mentalidade de consumo da sociedade chinesa.

^{279*} Professora Associada e Directora do Instituto para Estudos Jurídicos Avançados, Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Relatora-Geral do Comité da Protecção Internacional dos Consumidores da International Law Association

²⁸⁰ Lei sobre a Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor, o art. 14.º (dados pessoais do consumidor) e o art. 18.º a 20.º (qualidade de serviços e de artigos).

²⁸¹ Lei sobre a Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor, o art. 33.º (competências dos órgãos administrativos e o sistema de recall), o art. 23.º (ónus da prova dos operadores empresariais) e o art. 44.º (responsabilidade individual e solidária dos agentes de publicidade).

²⁸² Lei sobre a Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor, o art. 27.º (direito à informação do consumidor) e o art. 28.º (período de reflexão- *cooling-off period*).

²⁸³ Lei sobre a Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor, o art. 37.º (competência das associações dos consumidores) e o art. 46.º (ação colectiva).

²⁸⁴ Lei sobre a Protecção dos Direitos e Interesses do Consumidor, o art. 33.º (competências dos órgãos administrativos e o sistema de recall), o art. 39.º (determinação de disputas), o art. 45.º (prazo para a decisão da reclamação administrativa) e o art. 55.º (sanções administrativas).

Uma outra novidade relevante é a primeira Lei do Turismo da China, que foi adoptada pela Comissão Permanente do Congresso Nacional Popular em 25 de abril de 2013 e entrou em vigor em 1 de outubro do mesmo ano. O consumo turístico é o consumo final e o consumo de massas. O consumo para o turismo na China representa exatamente a mudança de consumo, a mudança da estrutura de consumo e a mudança da mentalidade de consumo, à medida que a China tem realizado o constante crescimento econômico. Enquanto a Lei da Protecção do Consumidor estabelece os princípios gerais e atua como uma guarda-chuva dos direitos do consumidor, a Lei do Turismo, por sua vez, preocupa-se com os interesses do turista-consumidor e é um complemento chave à legislação existente do direito do consumidor. Com a expansão notável do setor turístico na China, a Lei do Turismo satisfaz a necessidade para uma gradual harmonização entre o regime jurídico interno da China e o enquadramento legal internacional. Muitos países já elaboraram as suas leis do turismo e esta nova lei também oferece melhor protecção para turistas e visitantes estrangeiros na China e é considerada “a contribuição da China para a implementação internacional do Código Mundial de Ética do Turismo da Organização Mundial do Turismo”.²⁸⁵

²⁸⁵ “UNWTO chief hails China’s tourism law”, [2013], China Daily, May 1st, 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/world/2013-05/01/content_16464817.htm.

2. O desenvolvimento do setor turístico e os interesses e direitos do consumidor turista: uma perspectiva geral

Impacto e desenvolvimento do setor turístico

O setor turístico é um propulsor do desenvolvimento econômico, social e cultural com muitas vantagens distintas tanto nos países desenvolvidos como nos países em vias de desenvolvimento. A indústria do turismo, como uma indústria de sol nascente, ocupa um lugar de destaque em muitas economias nacionais e regionais e faz parte integrante da estratégia de desenvolvimento econômico dos muitos países em desenvolvimento. Nos termos do tamanho, do crescimento e da percentagem da exportação, o setor turístico é umas das indústrias mais importantes do mundo e traz benefícios diretos ou indiretos para outras indústrias.²⁸⁶

O Acordo Geral Sobre o Comércio de Serviços (GATS) da Organização Mundial do Comércio (OMC) representa o primeiro passo no sentido da liberalização do comércio internacional de serviços. O Acordo define quatro formas de oferta dos serviços internacionais (artigo 1.º, n.º.2)²⁸⁷, apresenta uma lista de obrigações gerais dos Estados-Membros (por exemplo, o tratamento de Nação Mais Favorecida (NMF), a transparência, a integração econômica e regulamentação interna,

²⁸⁶ World Travel & Tourism Council, (2012), *The Comparative Economic Impact of Travel & Tourism*, Oxford: Oxford Economics, p. 38.

²⁸⁷ Os quatro tipos de ofertas de serviços são os seguintes: (a) fornecimento de serviços transfronteiriços; (b) prestação de serviços destinada a um consumidor de outro membro; (c) presença comercial (o prestador de serviços transfere-se para o estrangeiro); (d) presença física de um membro no território de outro membro. CAMPOS, João Mota de, et al, (1999), *Organizações Internacionais*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, p.367.

descreve pormenorizadamente as medidas sujeitas aos compromissos específicos do acesso aos mercados (limitação do número de prestadores, do valor total das transações, da participação de capital estrangeiro ou medidas que restrinjam tipos específicos de entidades jurídicas, vide artigo 16.º, n.º.2) e dispõe várias exceções das obrigações do GATS (por exemplo, exceções do tratamento de NMF, compras públicas, restrições para salvaguarda da situação da balança de pagamentos, subvenções e exceções por razões de segurança). Sucessivamente, os compromissos específicos dos Estados-Membros sobre serviços consistem em três partes: em primeiro lugar, compromissos horizontais que influenciam todos os setores, designadamente, os relacionados com a circulação de pessoas singulares e de capitais; em segundo lugar, compromissos de alguns setores específicos; e em terceiro lugar, isenções do tratamento de NMF²⁸⁸.

A abertura do setor turístico e a entrada de concorrentes estrangeiros fazem com que haja uma nova estrutura do mercado interno e que os serviços fornecidos sejam cada vez mais variados. A liberalização do setor turístico exigida pelas regras internacionais pode, em certa medida, aumentar o bem-estar do consumidor, uma vez que o consumidor terá mais alternativas de escolha e a qualidade dos serviços poderá ser melhorada devido à existência de menor monopólio e de mais concorrência.

Interesses e direitos do consumidor turista

À medida que os mercados turísticos passam a ser mais diversificados, em consequência, disputas turísticas tornam-se mais complicadas. Diferente do que acontece na expansão acelerada da indústria do turismo,

²⁸⁸ QURESHI, Asif. H, (1996), *The World Trade Organization – Implementing international trade norms*, Manchester University Press, UK, pp. 42-45; LANGHAMMER, Rolf J, LÜCKE, Matthias, (1999), "WTO Accession Issues", *The World Economy*, vol.22, No.6, August, p.855.

a tutela jurídica para o turista enquanto consumidor já fica atrás e parece mais importante que nunca. O direito do consumidor é um forte instrumento para globalizar o Estado de Direito²⁸⁹ e representa uma nova reflexão dos direitos humanos. Paralelamente à liberalização do setor turístico e a livre circulação de fatores como mercadorias, capitais, tecnologias e informação, é necessário ter igualmente uma regulamentação internacional orientada para as pessoas. O consumidor turista, enquanto um protagonista para o desenvolvimento sustentável do setor turístico, era lamentavelmente negligenciado ou esquecido nos mercados globais por muito tempo.²⁹⁰

O consumo turístico constitui um nível mais avançado comparado com o consumo de bens e de serviços em geral. Uma atividade turística pretende procurar um prazer espiritual em busca de descobrimento, conhecimento e cultura. Muitas vezes, a posição do turista fica ainda mais desfavorável do que a do consumidor em geral, uma vez que o consumo da atividade turística decorre muitas vezes num país estrangeiro ou numa região desconhecida e estranha. Trata-se de uma assimetria de informação entre o turista e o operador de turismo. Os interesses econômicos do operador de turismo podem ser retribuídos já no momento da celebração do contrato de turismo mediante o recebimento de pagamento pelo turista, enquanto os interesses do turista somente podem ser realizados durante ou depois das atividades turísticas. Com o constante crescimento da indústria turística no mundo inteiro,

²⁸⁹ MARQUES, Claudia Lima, (2012), "Relations between International Law and Consumer Law in the Globalized World: Challenges and prospects", in MARQUES, Claudia Lima, Arroyo, Diego P. Fernández, RAMSAY, Iain and PEARSON, Gail, (2012), *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation: New Developments on International Protection of Consumers*, Porto Alegre, Asunción: Orquestra, p. 34.

²⁹⁰ ARRIGHI, Jean Michel, (1992), "La Protección de los Consumidores y el Mercosur", *Revista Direito do Consumidor*, no. 2, citada por MARQUES, Claudia Lima, Arroyo, Diego P. Fernández, RAMSAY, Iain and PEARSON, Gail, (2012), *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation: New Developments on International Protection of Consumers*, Porto Alegre, Asunción: Orquestra, pp. 33-34.

graças à contribuição feita pelo consumidor turista, os seus direitos legítimos encontram-se mais incertos e acarretam mais riscos decorrentes dos efeitos da globalização. Em comparação com o tempo passado, hoje, os direitos do consumidor turista são suscetíveis de ser lesados com mais facilidade pelas seguintes razões.

Em primeiro lugar, o estatuto de consumidor turista, enquanto parte mais fraca (**weaker party**) nas relações contratuais ligadas ao turismo, mantém-se inalterado. Ou seja, a globalização econômica não introduziu nenhuma mudança para reforçar o estatuto do consumidor. Antes, pelo contrário, com a presença dos gigantes monopolizadores no mercado internacional – grandes empresas multinacionais – a turista ficará sempre numa posição menos favorecida.

Em segundo lugar, hoje em dia, as atividades turísticas ultrapassaram já as fronteiras nacionais e o âmbito de lesão do direito de consumidor turista passa a ser mais amplo. As vítimas afetadas não se limitam a uma determinada zona ou um país e os seus direitos podem ser lesados pelos operadores de turismo por mais de um país. As atividades turísticas fazem com que os direitos do consumidor turista não possam ser protegidos suficientemente pela legislação nacional.

Em terceiro lugar, o consumidor turista terá maior dificuldade em encontrar uma tutela jurídica efetiva, particularmente quando o seu direito for prejudicado por um fornecedor de serviço fora do país da sua residência. Por um lado, o turista desconhece o sistema jurídico do país estrangeiro do lesante e, por outro lado, as despesas para intentar uma ação judicial são elevadas. Após uma análise do custo-benefício, por fim o turista sempre tem de desistir do seu pedido de indenização econômica. Em todos os casos, as compensações econômicas e sanções posteriormente impostas aos agentes profissionais não conseguem substituir o mesmo efeito do cumprimento dos contratos originais, uma vez que quase não é possível para o consumidor turista repetir novamente as suas atividades do turismo.

3. Consumo turístico da China e o apreço da proteção do consumidor turista pela Lei do Turismo

Apresentação geral

Atualmente, a China é o terceiro maior país anfitrião de turismo de entrada no mundo, com 60 milhões de turistas estrangeiros em 2012. A China passou a ser o maior país de consumo de turismo de saída a partir de 2012. Em 2000, 10 milhões de chineses viajaram para os países estrangeiros e, em 2012, 83 milhões de chineses realizaram viagens internacionais e gastaram no total de 102 bilhões de dólares americanos.²⁹¹ Os gastos dos chineses nas viagens fora do território em 2005 ficaram apenas no sétimo lugar no ranking mundial, mas, já em 2012, a China passou a ser o maior gastador nas viagens internacionais, ultrapassando a Alemanha e os Estados Unidos.²⁹² Em 2012 houve ainda 2900 milhões de chineses que viajaram dentro do território chinês.²⁹³ De acordo com a estimativa da Organização Mundial do Turismo, até 2015 100 milhões de chineses vão viajar para o exterior.²⁹⁴

Antes da Lei do Turismo, havia numerosas normas administrativas ministeriais, normas industriais e normas locais da standardização do setor turístico. Recentemente, o Conselho de Estado (Governo Central) promulgou dois regulamentos administrativos, sendo “Medidas para a Administração do Turismo de Saída dos Chineses”, em 2002, e “Regulamento sobre Agências de Turismo”,²⁹⁵ em 2009. O Supremo

²⁹¹ <http://finance.people.com.cn/money/n/2013/04/28/c218900-21316571.html>

²⁹² “China - the new number one tourism source market in the world”, <http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world>

²⁹³ Para os detalhes da fonte oficial da China, ver <http://www.cnta.gov.cn>

²⁹⁴ <http://edition.cnn.com/2013/10/03/travel/new-china-tourism-law>

²⁹⁵ A Administração Nacional de Turismo da China emitiu Regras Detalhadas da Implementação da Regulamento sobre Agências de Turismo em 3 de Abril de 2009, com a entrada em vigor em 3 de Maio do mesmo ano.

Tribunal da China promulgou uma Interpretação Judicial intitulado “Provimentos sobre a Aplicação de Disposições Legais em Disputas Turísticas” em 2010.²⁹⁶ Com a entrada em vigor da Lei do Turismo, a legislação secundária e a interpretação do Supremo Tribunal não devem contrariar com a Lei do Turismo que tem efeitos jurídicos hierarquicamente superiores.

A Lei do Turismo da China reflete o estado do país como um dos mercados turísticos mais importantes do mundo. Esta lei adota um modo de regulamentação geral que alcança vários fins, nomeadamente, a regulação da ordem do mercado de turismo, a proteção dos recursos turísticos, a promoção do desenvolvimento sustentável e saudável da indústria turística, além de proteção dos direitos e interesses legais dos turistas. Disposições legais dos vários ramos de Direito, tais como Direito Civil, Direito Administrativo, Direito Econômico e Direito Penal são incorporadas pela Lei do Turismo.

É interessante referir que numa economia de transição como a China, o legislador tem adotado a filosofia da proteção equitativa entre o turista e o operador de turismo. A Lei do Turismo não protege mais o turista **em todos os casos**, a característica peculiar de um país em desenvolvimento no qual a sustentabilidade do desenvolvimento do setor turístico também constitui um fator importante na consideração de todos os interesses.²⁹⁷ No entanto, quando houver conflitos entre um consumidor turista e um operador

²⁹⁶ Diferentemente do que acontece nos países da *common law* em que o Supremo Tribunal se baseia na publicação de julgamento de casos como forma de emitir sua opinião sobre a interpretação de determinado dispositivo legal, na China, o Supremo Tribunal Popular visa fornecer uma orientação geral e completa sobre a aplicação de dispositivos legais, assemelhando-se aos regulamentos administrativos. Considerando que não se encontravam disposições legais especiais na China sobre o contrato de turismo nem sobre a responsabilidade civil do operador de turismo por danos em legislações existentes, os tribunais populares, por sua vez, têm de resolver todos os tipos de ações turísticas intentadas, por isso, não é difícil compreender por que é que esta interpretação judicial adotou o nome de “provimentos”.

²⁹⁷ YANG, Fubin, (2011), “On the Important Milestone in Process of China’s Travel and Tourism Legal Legislation”, *Legal Science*, No. 6, p.2.

de turismo/ou um assistente do operador, por vias de regra, a lei dará a proteção preferencial dos interesses legais do consumidor turista como a parte mais vulnerável. Sempre que existam conflitos entre um operador de turismo e uma companhia de transporte aéreo/ferroviário/rodoviário que goza da posição monopolista ou privilegiada, a lei dará a proteção preferencial dos interesses do operador de turismo. Caso haja conflitos entre um operador de turismo e o seu assistente que prestou serviços relevantes, a lei dará a proteção preferencial dos interesses do assistente.

Principais progressos realizados

A Lei do Turismo da China vem reforçando a proteção dos interesses do consumidor turista através dos seguintes passos.

Direito ao turismo e direitos dos turistas

Conforme os documentos internacionais,²⁹⁸ a Lei do Turismo da China reconhece que o direito ao turismo faz parte dos direitos econômicos, sociais e culturais dos cidadãos, e é um direito aberto por igual a todos que será garantido pelo Direito Público. O seu art. 3.º prevê que “O Estado deve proteger os direitos dos turistas nas atividades turísticas, de acordo com a lei”.

Logo depois do 1º capítulo de Disposições Gerais, o 2º capítulo, intitulado por “Turistas”, enumera os direitos do consumidor turista, o que demonstra que a proteção dos interesses e direitos do consumidor turista é um dos fins principais desta lei. Em conformidade com os direitos do consumidor consagrados pela Lei da Proteção do Consumidor da China,²⁹⁹

²⁹⁸ Por exemplo, a Declaração de Manila sobre o Turismo Mundial de 1980, a Declaração Mundial de Acapulco de 1982 e o Código Mundial de Ética do Turismo de 1999.

²⁹⁹ O 2.º capítulo da Lei da Proteção do Consumidor da China (os arts 7.º a 15.º) afirma que o consumidor tem o direito à segurança pessoal, o direito à informação verdadeira, o direito de livre escolha, o direito de transação justa, o direito de exigir compensações, o direito de formar associações, o direito de adquirir o conhecimento, o direito ao respeito pela dignidade humana e o direito a exercer supervisão.

a Lei do Turismo lista expressamente os direitos do consumidor turista, nomeadamente, 1) Direito à segurança pessoal: quanto a segurança pessoal ou patrimonial do consumidor turista estiver em perigo, ele terá o direito de solicitar a assistência e proteção. Quando a segurança pessoal ou patrimonial do turista for violada, ele terá o direito de obter uma indenização nos termos da lei.³⁰⁰ 2) Direito de livre escolha: o consumidor turista tem o direito de escolher de forma independente os produtos e os serviços turísticos. 3) Direito à informação verdadeira: o consumidor turista tem o direito de saber as informações reais sobre os produtos e os serviços turísticos que adquirem. 4) Direito à transação justa: os turistas têm o direito de exigir dos operadores turísticos o fornecimento dos produtos e os serviços conforme acordado. 5) Direito ao respeito pela dignidade humana: a dignidade humana dos turistas, os costumes éticos e as crenças religiosas devem ser respeitados.

É plausível mencionar que a Lei do Turismo decreta que os portadores de deficiência, os idosos e menores gozarão de conveniências e preferência.

A defesa dos direitos do consumidor turista é uma responsabilidade social de todos. O direito ao turismo, o direito à segurança pessoal ou patrimonial do turista e os interesses dos grupos turísticos mais vulneráveis (deficientes, idosos e menores) são garantidos pelo Estado e beneficiarão da tutela jurídica do Direito Público. Os outros direitos do consumidor turista podem ser amparados pelas normas de Direito Privado.

Deveres dos operadores turísticos

O legislador está consciente da vulnerabilidade do consumidor turista perante aos contratos de massa e padronizados em especial no que concerne à informação e ao poder de negociação. Por isso, a Lei do Turismo reforça o dever de informação e o dever do cumprimento contratual dos operadores turísticos.

³⁰⁰ Vide o capítulo VI da Lei do Turismo.

Por exemplo, o art. 32.^o da mesma lei que prevê que a informação divulgada pelas agências de viagens para atrair ou organizar os turistas deve ser autêntica e precisa, e nenhuma falsa publicidade pode ser feita para enganar os turistas. Ao celebrar um contrato de viagem organizada, a agência deve explicar com detalhes os conteúdos para os turistas (o art. 58.^o). As informações básicas sobre o principal e o agente, sobre a agência de viagens de recepção no destino, sobre os custos do serviço do guia turístico devem ser indicados no contrato de viagem organizada (o art. 60.^o). Quando um grupo de excursão não pode ser formado, a agência de viagens deve informar os turistas com, pelo menos, 30 dias de antecedência, no caso de turismo de saída (o art. 63.^o). Uma agência de viagens somente pode confiar o negócio da recepção em um contrato de viagem organizada a qualquer outra agência de viagens receptora no destino com qualificações adequadas, com o consentimento dos turistas (o art. 69.^o).

A fim de assegurar o cumprimento contratual, a Lei do Turismo proíbe as agências de viagens de organizar atividades turísticas a preços excessivamente baixos para seduzir turistas e obter comissões e outros benefícios indevidos através de organizar compras ou cobrança separada de artigos turísticos (o art. 35.^o). As agências não podem mudar os programas do itinerário sem permissão e devem cumprir as suas obrigações nos termos do contrato (o art. 69.^o). O não cumprimento dos contratos turísticos na Lei do Turismo da China implicará a responsabilidade objetiva, sendo irrelevante a conduta culposa ou dolosa do causador do dano e bastando haver a existência do nexo causal entre o prejuízo sofrido pelo consumidor turista e a ação do agente para que surja o dever de indenizar.

Resolução das disputas turísticas

No caso de qualquer disputa entre um consumidor turista e um operador turístico, a lei chinesa prevê os quatro meios: 1) negociação entre as duas partes; 2) requerimento à associação de consumidores,

instituição turística aceitação de reclamações ou organização de mediação competente para a mediação; 3) pedido à instituição de arbitragem para a arbitragem, de acordo com a cláusula de arbitragem alcançado entre o turista e o operador turístico; 4) ação judicial proposta ao tribunal popular (o art. 92.^o).

As associações de consumidores, instituições de aceitação de reclamações turísticas e organizações de mediação competentes devem mediar os conflitos entre os turistas e operadores turísticos, de acordo com a lei com base na livre vontade de ambas as partes. No caso de qualquer conflito entre os turistas e um operador turístico, se o número de turistas for grande e têm pedidos conjuntos, podem eleger representantes para participar das atividades de negociação, mediação, arbitragem ou litigação.

Reforço da supervisão e da administração do turismo

Um dos progressos realizados mais inovadores da Lei do Turismo é um mecanismo administrativo que aumenta o acesso à justiça pelo consumidor turista.

Na esfera da proteção administrativa ao consumidor, os modos principais são, por um lado, a regulação das atividades empresariais e, por outro lado, a assistência ao consumidor. As normas jurídicas no âmbito do Direito Administrativo regem as relações entre a administração pública, enquanto um supervisor que prossegue interesses coletivos, e os agentes econômicos, como fornecedores na relação de consumo. Apesar de não ter um órgão administrativo dotado de competência exclusiva para proteger o consumidor na China, os departamentos administrativos para indústria e comércio, do governo central e dos governos locais, adotam medidas para proteger os direitos e interesses legítimos do consumidor dentro da extensão das respectivas funções e deveres, conforme as disposições das leis e regulamentos. Estes departamentos administrativos, através dos organismos

subordinados estabelecidos (muitas vezes designados por Seção da Proteção dos Direitos e Interesses do Consumidor), ouvem as reclamações de consumidores e organizações públicas sobre as transações de operadores empresariais, a qualidade dos artigos e serviços e levam a cabo a investigação oportuna.³⁰¹

De acordo com as práticas no passado e devido às características próprias do consumo turístico, tanto a arbitragem como o litígio não eram vias mais populares nem eficientes para a resolução dos conflitos turísticos. A grande maioria dos conflitos foi resolvida por via da reclamação do turista aos órgãos administrativos competentes para supervisionar a operação turística em causa. A Lei do Turismo da China pretende facilitar o acesso à justiça do consumidor turista e cria um sistema muito eficiente.³⁰² Em primeiro lugar, o governo popular, a partir de nível distrital e superior, deve designar ou estabelecer uma instituição unificada de aceitação de reclamações turísticas. Em segundo lugar, ao receber uma reclamação, a instituição deve tratá-la em tempo oportuno ou transferi-la ao departamento competente para tratamento e informar o queixoso. Em terceiro lugar, os governos locais, a partir de nível distrital e superior, deve criar o mecanismo de partilha da informação sobre investigação e tratamento de violações de turismo e supervisionar o tratamento das violações sujeitas a investigação, a apreciação conjunta interdepartamental ou inter-regional. Por fim, os órgãos administrativos de turismo devem anunciar a informação sobre a supervisão e fiscalização ao público em tempo útil.

Esforços e limites

Apesar dos progressos realizados, a Lei do Turismo da China encontra certos limites dos alvos da proteção

³⁰¹ Vide o art 32.^o da Lei da Proteção do Consumidor

³⁰² Deve notar que a Administração Nacional de Turismo da China aprovou "Medidas do Tratamento das Reclamações Turísticas" em 5 de Maio de 2010. Esta norma administrativa ministerial, com mais detalhes no que se refere aos procedimentos, entrou em vigor em 1 de Julho de 2010

devido ao seu âmbito de aplicação. A lei aplica-se às excursões, férias, recreações e outras formas de atividades turísticas dentro do território da China continental e às referidas formas de atividades turísticas que sejam de saída e às atividades comerciais de prestação de serviços relevantes para as atividades turísticas, mas organizadas dentro do território da China continental.

Assim sendo, nos últimos anos, o governo chinês já concedeu a mais de 146 países ou regiões o Estatuto de Destino Aprovado, entre os quais 113 países ou regiões estão recebendo turistas chineses.³⁰³ Trata-se de um mecanismo bilateral de cooperação entre a Administração Nacional de Turismo da China e a sua congênera, em que ambos informam a outra parte uma lista de agências de viagem designadas para operarem conjuntamente serviços aos grupos turísticos chineses. Um dos motivos importantes do Estatuto de Destino Aprovado é ajudar a proteger os direitos legítimos dos turistas chineses, pois instituições turísticas ou provedores de serviços turísticos do país com Estatuto de Destino Aprovado devem montar "linhas de atendimento telefónico" para consulta e assistência em caso de emergência para os turistas chineses e disponibilizar informações relevantes para as agências de viagem designadas pela China sobre possibilidades de viagens internas, serviços importantes e respectivos preços e demais informações.

Atualmente, de acordo com a definição do consumidor turista dada pela Organização Mundial do Turismo,³⁰⁴ cada vez mais turistas realizam excursões de saída sem celebrar contratos com alguma agência de viagem do seu domicílio, mas aproveitaram a tecnologia e recursos da internet e programaram suas viagens através do contratos de distância com agentes turísticos dos países estrangeiros. Caso houver um conflito turístico, o consumidor turista terá de enfrentar uma série de dificuldades, em especial, tendo em conta os instrumentos tradicionais do Direito Internacional Privado

³⁰³ Para os detalhes, ver <http://www.cnta.gov.cn>

³⁰⁴ http://unstatus.un.org/unsd/statcom/doc08/BG_TourismStats.pdf

para a litigação transfronteiriças. Para os 100 milhões de chineses do turismo de saída até 2015, quantas pessoas não podem beneficiar da proteção pela presente lei?

4. Perspectivas para o futuro e notas finais

Os desafios da melhor proteção dos direitos do consumidor turista não somente pertencem a China, pertencem também a todos os membros da comunidade internacional. O turismo representa uma indústria de sol em muitos países. A proteção do consumidor turista não somente contribui para o desenvolvimento sustentável do setor turístico, mas também para a consolidação dos valores sociais e interesses sociais de toda a humanidade. A grande maioria dos países em vias de desenvolvimento, por um lado, precisam aperfeiçoar a sua legislação nacional para poder assegurar o desenvolvimento sustentável do setor turístico e poder atrair mais turistas mundiais, por outro lado, encontram mais dificuldades para proteger efetivamente os seus turistas, que muitas vezes nem conhecem bem como defender os seus direitos legítimos enquanto consumidor.

A acelerada globalização econômica exige a nossa reflexão profunda sobre a boa governança. Comparada com a crescente liberalização de serviços turísticos e cada vez mais medidas facilitadoras de investimento no setor do turismo em nível mundial, a proteção do consumidor turista representa um tema muito oportuno da agenda comum. Tendo em conta as características geográficas das atividades turísticas no âmbito global, uma efetiva proteção dos interesses do consumidor turista será dificilmente garantida sem ter uma cooperação internacional.

A China já é o maior país de consumo de turismo de saída. Sem dúvida, um instrumento internacional da proteção do turista, nomeadamente, a proposta brasileira de Convenção sobre Cooperação em Respeito da Proteção dos Turistas e Visitantes Estrangeiros,³⁰⁵ vai trazer muitos benefícios para turistas chineses. As experiências recentes da China, quer através da proteção nacional quer através da cooperação bilateral mostram as seguintes considerações: 1) para a resolução dos conflitos turísticos, a reclamação aos órgãos administrativos é geralmente mais eficiente e fácil para o consumidor turista ter o acesso à justiça; 2) a proteção do consumidor *ex ante* é sempre viável e representa uma alternativa mais pro-ativa; 3) o modelo da cooperação bilateral dos órgãos administrativos da China pode ser ampliado para o nível multilateral.

³⁰⁵ A proposta do governo brasileiro é baseada na proposta da Professora Claudia Lima Marques, Presidente do Comité da Proteção Internacional dos Consumidores da International Law Association

THE REALITY AND THE FUTURE OF THE TOURIST CONSUMER PROTECTION IN CHINA

Wei Dan^{306*}

1. Some news of the Consumer Law in China

The year of 2013 will go down in the history of China's Consumer Law. Firstly, after twenty years of the Law on Protection of Rights and Interests of Consumers (hereinafter Consumer Protection Act) enforcement, its first revision was approved by the Permanent Committee of the National People's Congress on October 25th, with the entry into force from March 15th, 2014. The modifications were focused on five major areas: 1) A clearer definition of consumer rights³⁰⁷, 2) Strengthening the obligations and responsibilities of business operators³⁰⁸; 3) Consumer protection in online commerce³⁰⁹; 4) Strengthening the role of Consumers' Associations and legitimacy of social organizations in collective actions³¹⁰; 5) More effective supervision of administrative bodies, in addition to consumer's assistance³¹¹. For China, the persistent increase on the index of consumer confidence contribute to the long term development of national economy, and therefore the Consumer Protection Law has played an irreplaceable role in promoting social justice. The modernization of this law, in one side, reinforces the effectiveness of protection of the rights and interests of consumers, and on the other side, exposes a legislative response to the changes in the consumption fashions, the consumption structure change and the change in consumption mentality within the Chinese society.

Another important novelty is the first China Tourism Law, which was adopted by the Permanent Committee of the National People's Congress on April 25th, 2013 and entered into force on October 1st of the same year. The tourism is destined directly to the final consumer and is a mass consumption fashion.

^{306*} Associated Professor and Director of the Institute for Advanced Juridical Studies, Faculty of Law, University of Macau, General Rapporteur of the Committee of International Protection for Consumers of the International Law Association

³⁰⁷ Protection of Rights and Interests of Consumers Act, art. 14 (consumer personal data) and the arts. 18-20 (quality of services and products).

³⁰⁸ Protection of Rights and Interests of Consumers Act, art. 33 (powers of administrative bodies and recall system), art. 23 (burden of proof of business operators) and art. 44 (joint and individual of advertising agents).

³⁰⁹ Protection of Rights and Interests of Consumers Act, art. 27 (right to consumer information) and art. 28 (period of reflection - cooling-off period).

³¹⁰ Protection of Rights and Interests of Consumers Act, art. 37 (jurisdiction of consumer associations) and art. 46 (collective action).

³¹¹ Protection of Rights and Interests of Consumers Act, art. 33 (powers of administrative bodies and recall system), art. 39 (determination of disputes), art. 45 (deadline for the decision of the administrative complaint) and art. 55 (administrative penalties).

Touristic consumption in China exactly represents the consumption structure changes in what regards to consumer mentality, as China has experienced steady economic growth. While the Consumer Protection Law sets out the general principles and acts as-an umbrella standard of consumer rights, the Law on Tourism, in turn, is concerns the interests of tourist-consumer and is a key complement to legislation to the existing consumer law. With the remarkable expansion of the tourism sector in China, the Tourism Law satisfies the need for a gradual harmonization between the internal legal system of China and the international legal framework. Many countries have developed their laws on tourism and this new law also provides better protection for tourists and foreign visitors in China and it is considered "China's contribution to the international implementation of the Global Code of Ethics for Tourism of the World Tourism Organization."³¹²

³¹² "UNWTO chief hails China's tourism law", [2013], *China Daily*, May 1st, 2013, http://usa.chinadaily.com.cn/world/2013-05/01/content_16464817.htm

2. The development of the tourism sector and the tourist consumer concerns and rights: an overview

Impact and development of the tourism sector

The tourism sector is a driver of economic, social and cultural development with many different advantages in both developed and developing countries. The tourism industry as a rising sun industry, occupies a prominent place in many national and regional economies and is an integral part of the economic development of many developing countries. In terms of size, growth and share of exports, the tourism sector is one of the most important industries in the world and brings direct or indirect benefits to other industries³¹³.

The General Agreement on Trade in Services (GATS), of the World Trade Organization (WTO), represents the first step towards the liberalization of international trade in services. The Agreement defines four forms of provision of international services (Article 1.º, n.º. 2)³¹⁴, presents a list of general obligations of the Member States (e.g., treatment of Most Favoured Nation (MFN), transparency, economic integration and internal regulation), describes in detail the measures subject to specific commitments of market access (limiting the number of providers, the total value of transactions, the participation of foreign capital or measures that restrict specific types of legal entities, see article 16.º, n.º. 2) and disposes several exceptions to the obligations of the GATS (e.g. exceptions of MFN treatment, procurement, restrictions to safeguard the balance of payments, grants and exceptions for security reasons). Successively, the specific commitments of the Member States on services consists of three parts: first, horizontal commitments affecting all sectors, particularly those related to the movement of natural persons and capital; secondly, commitments to some specific sectors; and in the third place, exemptions from MFN treatment³¹⁵.

The opening of the tourism sector and the entry of foreign competitors mean that there is a new structure of the internal market and that the services provided are increasingly diverse. The liberalization of the tourism sector required by international rules may, to some extent, increase the welfare of the consumer, once the consumer shall have

³¹³ World Travel & Tourism Council. *The Comparative Economic Impact of Travel & Tourism*. Oxford: Oxford Economics, 2012, p. 38.

³¹⁴ The four types of service offerings are as follows: (a) cross-border supply of services, (b) provision of services targeting a consumer of another member, (c) commercial presence (the service provider transfers to abroad) (d) physical presence of a member in the territory of another member. CAMPOS, João Mota de et al. *Organizações Internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999, p.367.

³¹⁵ QURESHI, Asif. H. *The World Trade Organization – Implementing international trade norms*. Manchester: Manchester University Press, 1996, pp. 42-45; LANGHAMMER, Rolf J; LÜCKE, Matthias. *WTO Accession Issues. The World Economy*, v. 22, n. 6, Ago., 1999, p. 855.

more alternatives and the quality of service can be improved due to the existence of smaller monopoly and more competition.

Tourist as consumer concerns and rights

As the tourist markets become more diverse, accordingly, tourist disputes become more complex. Unlikely to what happens in the accelerated expansion of the tourism industry, the legal protection for the tourist as a consumer is already behind and it seems more important than ever. The consumer right is a powerful instrument to globalize the rule of law³¹⁶ and represents a new fashion of human rights. Alongside the liberalization of the tourism sector and the free market regarding goods, capital, information and technologies it is necessary to also have international regulations focused on protecting people. The tourist as a consumer, as a protagonist for the sustainable development of the tourism sector, was woefully neglected or forgotten in global markets for long time³¹⁷.

The consumption in the area of tourism is a more high level one when compared to the consumption of goods and services in general. A tourist activity aims to seek spiritual pleasure in search of discovery, knowledge and culture. Often the tourist situation is even worse than the one of the regular consumer, since the tourist activity takes place in a foreign country or an unknown and strange region. This is refers to an asymmetry of information between the tourist and the tour operator. The economic interests of the tour operator may be paid on conclusion of the contract, while tourist interests can only be performed during or after the tourist activities.

Considering the steady growth of the tourism industry worldwide, thanks to the contribution made by the consumer as consumer, the legitimate rights are more uncertain and carry more risk due to the effects of globalization. Compared to the past, today, consumer rights as tourists are likely to be disrespected more easily due to the following reasons.

Firstly, the status of consumer as tourist represents the weaker party in contracts related to tourism, remains unchanged. I.e., economic globalization has not made any change to enhance the status of the consumer. Rather, the presence of monopolizing giants in the international market - large multinational companies - the tourist will always be in a weaker position.

³¹⁶ MARQUES, Claudia Lima. Relations between International Law and Consumer Law in the Globalized World: Challenges and prospects. In: MARQUES, Claudia Lima; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P.; RAMSAY, Iain; PEARSON, Gail. *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation: New Developments on International Protection of Consumers*, Porto Alegre, Asunción: Orquestra, 2012, p. 34.

³¹⁷ ARRIGHI, Jean Michel. La Protección de los Consumidores y el Mercosur. *Revista Direito do Consumidor*, n. 2, 1992, cited by MARQUES, Claudia Lima; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P.; RAMSAY, Iain; PEARSON, Gail. *The Global Financial Crisis and the Need for Consumer Regulation: New Developments on International Protection of Consumers*. Porto Alegre, Asunción: Orquestra, 2012, pp. 33-34.

Secondly, nowadays, tourism activities have crossed national boundaries and the possibility of injury has broadened. The affected victims are not limited to a particular area or country, and their rights could be harmed by tour operators in more than one country. Tourism activities make the tourist consumer rights not sufficiently protected by, only, national legislation.

Thirdly, the consumer as a tourist will have greater difficulty in finding an effective legal protection, particularly when his or her right is impaired by a service provider outside the country of their residence. On the other hand, the tourist is unaware of the legal system of the visited foreign country, and therefore, the costs required to bring a lawsuit may be very high. After an analysis of the cost-benefit, normally the tourist always is obliged to give up its claim for economic damages. In all cases, the economic rewards and sanctions subsequently imposed on professional agents can not replace the same effect as the fulfillment of the original contract, since it is hardly possible for consumer to repeat their tourism activities again.

3. Tourism in China and the appreciation of the tourist consumer protection by the Tourism Law

Overview

Currently, China is the third largest host country in the world of tourism, with 60 million foreign tourists in 2012. China has become the largest consumer country of departure in 2012. In 2000, 10 million Chinese travelled to foreign countries and in 2012, 83 million Chinese made international travel and spent a total of 102 billion U.S. dollars³¹⁸. The expenses by Chinese in foreign territories in 2005 were only seventh in the world rankings, but already in 2012, China became the largest spender in international travels, surpassing Germany and the United States³¹⁹. In 2012, 2900 million Chinese travelled within the Chinese territory³²⁰. According to estimates of the World Tourism Organization, by 2015, there will be 100 million Chinese travelling overseas³²¹.

Prior to the Tourism Law, there were numerous ministerial administrative rules, industrial rules and local rules in the area of tourism. Recently, the State Council (Central Government) promulgated two administrative regulations: "Measures for the Administration of Chinese Tourism Abroad" in 2002 and, "Regulation on Travel

³¹⁸ <http://finance.people.com.cn/money/n/2013/0428/c218900-21316571.html>

³¹⁹ "China - the new number one tourism source market in the world", <http://media.unwto.org/en/press-release/2013-04-04/china-new-number-one-tourism-source-market-world>

³²⁰ For details based on an official source of China, see <http://www.cnta.gov.cn>

³²¹ <http://edition.cnn.com/2013/10/03/travel/new-china-tourism-law>

Agencies"³²²; in 2009. The Supreme Court of China promulgated a Judicial Interpretation titled "Appointments on the Application of Legal Provisions of Tourism Disputes" in 2010³²³. As from the entry into force of the Tourism Law, secondary legislation and the interpretation of the Supreme Court must not conflict with the Tourism Law which has a higher legal ranking effect.

The Tourism Law of China reflects the country's status as one of the most important tourist markets in the world. This law adopts a general manner of rules which achieves several purposes, namely, the regulation of the tourism market order, the protection of tourism resources, the promotion of sustainable and healthy development of the tourist industry, in addition to protecting the rights and legal interests of tourists. Legal provisions of the various branches of law such as Civil Law, Administrative Law, Economic Law and Criminal Law are incorporated by the Tourism Law.

It is interesting to note that in a transition economy such as China, the policy maker has adopted the philosophy of equal protection between the tourist and tour operator. The Tourism Law does not protect most tourists in all cases, the peculiar characteristic of a developing country in which the sustainable development of the tourism sector is also an important factor in the consideration of all interests³²⁴. However, when there is a conflict between a consumer and a tourist tour operator / or assistant operator, by means of rule, the law will give preferential protection to legal interests of the consumer as the weaker party. Whenever there is a conflict between a tour operator and air/rail/road transport company which enjoys monopolistic or privileged position, the law will give preferential protection of the interests of the tour operator. If there is conflict between a tour operator and his assistant who rendered important services, the law will give preferential protection of the interests of the assistant.

Major performed progresses

The Tourism Law of China has been strengthening the protection of the consumers interests as tourist through the following steps.

³²² The National Tourism Administration of China issued Detailed Rules on the Implementation of Regulation on Travel Agencies on April 3rd., 2009, with the entry into force on 3 May of the same year.

³²³ Unlike what happens in countries of common law in which the Supreme Court based on the published judging cases as a way to issue its opinion on the interpretation of particular legal provision, in China, the Supreme People's Court is intended to provide a general and complete guidance on the application of legal provisions, resembling administrative regulations. Considering that there were special laws in China on the tour contract nor on the liability of the tour operator for damage to existing laws, the people's courts, in turn, have to solve all sorts of tourist actions brought by it is not difficult to understand why this judicial interpretation adopted the name "provisions".

³²⁴ YANG, Fubin. On the Important Milestone in Process of China's Travel and Tourism Legal Legislation. *Legal Science*, n. 6, 2011, p. 2.

Right to tourism and tourist rights

According to international documents³²⁵, the Tourism Law of China recognizes that the right to tourism is part of the economic, social and cultural rights of citizens, and it is equally open to all, and shall be guaranteed by Public Law. Its art. 3 foresees that "The State shall ... protect the rights of tourists in tourist activities, according to the law."

Following that, the 1st chapter of the General Provisions, the 2nd chapter, entitled as "Tourists", enumerates the rights of the consumer as a tourist which demonstrates that the protection of rights and interests of the consumer is one of the main purposes of this law. In accordance with the consumer's rights enshrined in the Law of Consumer Protection in China³²⁶, the Tourism Law expressly lists the tourist consumer rights, namely, 1) Right to personal security: When the consumer personal or property safety is in danger, he/she shall be entitled to request the assistance and protection. When personal or property safety of tourists is violated, he/she shall be entitled to obtain compensation under the law³²⁷. 2) The right to free choice: the consumer has the right to choose the products and tourism services independently. 3) The right to accurate information: the consumer has the right to know the real information about the tourist products and services he/she purchases. 4) Right to Fair Trade: the tourists have the right to require tour operators to provide the products and the services as agreed. 5) Right to respect for human dignity: the human dignity of tourists, ethical customs and religious beliefs should be respected.

It is plausible to mention that Tourism Law established that the disabled, the elderly and the minors will enjoy convenience and preference.

The protection of consumer rights as tourist is a social responsibility. The right to tourism, the right to personal or property safety of tourists and tourist interests of the most vulnerable groups (disabled, elderly and children) are guaranteed by the State and shall enjoy the legal protection of Public Law. The other tourist consumer rights can be supported by the rules of private law.

Duties of the tour operators

The legislator is aware of the vulnerability of the tourist consumer before the mass standardized contracts and, in particular with regard to information and bargaining power. Therefore, the Tourism Law reinforces the duty to inform and the duty of the contractual compliance of tour operators.

³²⁵ For example, the 1980 Manila Declaration on World Tourism, 1982 World Declaration Acapulco and 1999 Global Code of Ethics for Tourism

³²⁶ The 2nd. chapter of the Consumer Protection Act of China [arts. 7-15] states that the consumer has the right to personal security, the right to truthful information, the right to choose, the right for fair transaction, the right to claim compensation, the right to form associations, the right to acquire knowledge, the right to respect for human dignity and the right to exercise supervision

³²⁷ Vide chapter VI of the Tourism Act

For example, art. 32 of the same law provides that the information disclosed by travel agencies to attract or arrange tourist must be true and accurate and no false advertising may be made to deceive tourists. When concluding an agreement package, the agency must explain in detail the contents (art. 58). The basic informations about the principal and the agent, the travel agency of reception at the destination, the costs of service of tour guide must be indicated on package travel contract (art. 60). When a tour group can not be formed, the travel agent must inform tourists with at least 30 days in advance, in case of abroad tourism (art. 63). A travel agency can only trust reception business in an organized travel contract to any other agency receiving the travel destination with appropriate qualifications, with the consent of tourists (art. 69).

In order to ensure contractual compliance, the Tourism Law prohibits travel agencies to organize tourist activities at excessively low prices to lure tourists and get commissions and other undue benefits through purchases, or organize separate collection of travel articles (art. 35). Agencies can not change the programs of the itinerary without permission, and must fulfill their obligations under the contract (art. 69). Failure of tourist contracts in China Tourism Law entail strict liability, being irrelevant culpable or willful misconduct of the tortfeasor and simply be the existence of a causal connection between the injury suffered by the tourist consumer and the agent action that arises the duty to indemnify.

Tourist dispute resolutions

In the event of any dispute between a tourist consumer and a tourist tour operator, Chinese law provides four ways: 1) negotiation between the both parties; 2) application to the consumer association, tourist institution of accepting complaints or, organization responsible for mediation; 3) application to the arbitration institution for arbitration in accordance with the arbitration clause, reached between the tourist and tour operator; 4) legal action to people's court (art. 92).

Consumer associations, tourist institutions of acceptance of tourist complaints and mediation organizations should mediate conflicts between tourists and tour operators, according to the law based on the free will of both parties. In the event of any conflict between tourists and tour operator, if the number of tourists is large and, they have joint applications, than they can elect representatives to participate in negotiation, mediation, arbitration or litigation activities.

Strengthening supervision and management of tourism

One of the most innovative progress of the Tourism Law is an administrative mechanism that increases access to justice for the tourist consumer.

In the administrative sphere of consumer protection, the main modes are the regulation of business activities and the consumer assistance. The legal standards under administrative law regulate relations between government, while a supervisor who pursues collective interests, and economic actors, such as suppliers in the consumption process. Despite not having an administrative body with exclusive jurisdiction to protect consumers in China, the administrative departments for industry and commerce of the central government and local governments adopt measures to protect the legitimate rights and interests of consumers within the scope of their functions and duties under the provisions of laws and regulations. These administrative departments, through subordinate bodies established (often referred as Section for Protection of the Rights and Interests of Consumers), hear consumer complaints and public organizations on transactions of business operators, the quality of products and services and carry out proper investigation³²⁸.

According to the practice in the past and due to the characteristics of tourism services, both arbitration and litigation were not popular, nor efficient for the tourist resolution of conflicts. The vast majority of conflicts have been resolved through the tourist complaint to competent administrative bodies that oversee the tourist operation. The Tourism Law of China intends to facilitate access to justice for the consumer in this field and creating a very efficient system³²⁹. At First, the popular government from a district level and above, shall designate or establish a unified institution to accept tourist complaints. Secondly, upon receiving a complaint, the institution must treat it timely or transfer it to the relevant department for appreciation and inform the complainant. Thirdly, the local governments from district and higher level governments must create the mechanism to share research information and treatment of tourism complaints and supervise the handling of violations subject to investigation, the joint inter-departmental or inter-regional assessment-. Finally, the administrative bodies of tourism should advertise information about supervision and inspection to the public in due time.

Efforts and limits

Despite progress, the Tourism Law of China meets certain limits on the targets for the due protection to its scope. The law applies to tours, vacations, recreation and other tourist activities within the territory of mainland China and the aforementioned forms of tourist activities that are outgoing and commercial activities to provide relevant services for tourist activities, but organized within the territory of mainland China.

³²⁸ Vide art. 32 of Consumer Protection Act

³²⁹ It should be noted that the National Tourism Administration of China approved "Measures of the Treatment of Tourist Complaints" on May 5th, 2010. This ministerial administrative rule, with more details regarding the procedures, entered into force on July 1st, 2010

Therefore, in recent years, the Chinese government has awarded to more than 146 countries or regions the Approved Destination Status, among which 113 countries or regions are receiving Chinese tourists³³⁰. This is a bilateral cooperation mechanism between the National Tourism Administration of China and its counterpart, in which informs both a list of travel services designed to operate in conjunction to Chinese tour groups agencies. One of the important reasons for the Approved Destination Status is to help protect the legitimate rights of Chinese tourists, because tourism institutions or tourist service providers in the country with Approved Destination Status should mount "lines of telephone service" for consultation and, assistance in case of emergency for Chinese tourists and provide relevant information to travel agencies designated by China on possibilities of domestic tourism, important services and prices and other information.

Currently, according to the definition of consumer as tourist given by the World Tourism Organization³³¹, more and more tourists engage in tours with no contract to any travel agency from his home, but they take advantage of the technology and Internet resources and schedule their trips away through contracts with tour agents of foreign countries. If there is a tourist conflict, the consumer will face a number of difficulties, particularly taking into account the traditional instruments of private international law for cross-border litigation. For the 100 million Chinese tourists until 2015, how many people can benefit from protection under this law?

4. Perspectives to the future and final notes

Challenges for better protection of consumer rights as tourists does not belong to China only, also belong to all members of the international community. Tourism is a very important industry in many countries. The tourist consumer protection not only contributes to the sustainable development of the tourism sector, but also consolidates social values and social interests of all mankind. The vast majority of developing countries need to improve their national legislation in order to ensure sustainable development in the tourism sector and, attract more tourists worldwide. On the other hand, they found more difficult to effectively protect their tourists, who often do not know to defend their legitimate rights as a consumer.

³³⁰ For details, see <http://www.cnta.gov.cn>

³³¹ http://unstatus.un.org/unsd/statcom/doc08/BG_TourismStats.pdf

The accelerated economic globalization demands our serious reflection on good governance. Compared with the increasing liberalization of tourism services and enabling increasingly investment measures in the tourism industry worldwide, the tourist consumer protection is a topic of common agenda. Given the geographical features of tourism globally, effective protection of the interests of the consumer as tourist will hardly be guaranteed without international cooperation.

China is already the largest consumer country of tourism abroad. Undoubtedly, an international instrument protecting the tourist in particular, the Brazilian proposal for a Convention on Cooperation in Respect of the Protection of Tourists and Foreign Visitors³³², will bring many benefits to Chinese tourists. The recent experiences of China either the national protection or through bilateral cooperation show the following considerations: 1) for the resolution of tourist conflicts, the claim to the administrative bodies is generally more efficient and easier for tourist consumers access to justice; 2) consumer protection *ex ante* is always feasible and represents a more proactive alternative; 3) the model of bilateral cooperation of administrative bodies in China can be extended to the multilateral level.

COLOMBIA ES REALISMO MÁGICO: LA SITUACIÓN DEL SECTOR TURISMO EN COLOMBIA

³³² The proposal of the Brazilian Government is based on the proposal of the Professor Claudia Lima Marques, President of the Protection of International Consumer of the International Law Association

Jorge Enrique Sánchez Medina^{333*}

1. “Colombia es realismo mágico”: notas sobre el panorama del turismo en Colombia

Por su privilegiada posición geográfica, Colombia se encuentra bañada por dos océanos, cuenta con múltiples pisos térmicos que ofrecen maravillosas composiciones topográficas y alberga una nutrida fauna y flora que la posiciona como el segundo país del mundo en biodiversidad³³⁴. Adicionalmente, de acuerdo con información del Ministerio de Cultura, el país tiene un gran potencial de oferta turística asociada a su historia y cultura, si se tiene en cuenta que más de 1.131 lugares de su geografía han sido declarados bienes de interés cultural³³⁵.

Naturaleza, cultura, historia y la tradicional hospitalidad de los colombianos, han inspirado las mundialmente conocidas campañas que aluden a frases como “Colombia es pasión”, “Colombia, el riesgo es que quieras quedarte” y las más recientes “Colombia es realismo mágico”³³⁶, con las que el Gobierno Nacional, a través de Proexport Colombia, ha desplegado hermosas imágenes de todo el territorio, con el fin de incentivar a los turistas nacionales y extranjeros a visitarlo.

Con todo, sólo a partir del año 2004 la actividad turística empezó a adquirir relativa relevancia en el PIB del país, pasando del 2,3 % en el período comprendido entre los años 1999 a 2004, a el 3.5% al iniciar el año 2004. Para ese entonces, el repunte en las cifras, como lo señaló el Departamento Nacional de Planeación, se explicó en el fortalecimiento de la política de seguridad que trajo consigo campañas como la

denominada Caravanas Turísticas³³⁷ que permitió recuperar el turismo interior gracias a la movilización masiva a distintas regiones del país de personas que paulatinamente perdieron el temor de visitar nuestras tierras, gracias a los esfuerzos para brindar condiciones de seguridad para recorrer por vía terrestre el territorio, lo cual se había convertido en una actividad con serias limitaciones por cuenta de las acciones terroristas de grupos armados al margen de la ley.

Luego de la implementación de las políticas antes señaladas, entre octubre de 2002 (año el cual se dio inicio al programa de las caravanas turísticas) y enero de 2005, se realizaron 455 caravanas, se establecieron 347 rutas seguras, la ocupación hotelera de los destinos finales de las caravanas osciló entre el 80% y el 100%, el paso de vehículos por peajes pasó de 8.378.281 en 2002 a 30.527.091 en 2004. El paso de vehículos por peajes ha llegado a casi 44 millones en el año 2012.

A su vez, la salida de pasajeros desde terminales terrestres pasó de 4,88 millones en 2002 a 11,10 millones de 2004, cifras que han experimentado un incremento exponencial llegándose a ubicar en casi 110 millones de salidas en el año 2012³³⁸.

Así mismo, el transporte aéreo nacional que en el año 2004 presentó un incremento del 3.4 % en vuelos domésticos, refleja una variación de 16.6% entre los años 2011 a 2012 pasando de 13 millones de pasajeros a un poco más de 16 millones en el año 2012.

Ahora bien, en años más recientes el comportamiento del PIB de servicios turísticos (hotelería y restaurantes) ha tenido una participación más o menos constante en el PIB total de alrededor del 3%. Por otra parte su variación anual entre los años 2010 y 2012 se ha mantenido en un 4%, esto es, ligeramente por debajo de la variación anual del PIB total y, en general, los ingresos por este concepto han experimentado un crecimiento del 21% entre los años 2007 a 2012.

^{333*} Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio de Colombia.

³³⁴ Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/iavh/component/k2/item/129-colombia-en-el-mundo>

³³⁵ Documento Conpes 3397, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 28 de noviembre de 2005. P. 5.

³³⁶ <http://www.proexport.com.co/noticias/colombia-realismo-magico>. La nueva estrategia “Colombia es Realismo Mágico, resaltará las experiencias únicas que los turistas viven en los destinos colombianos, como caminar por playas en medio de un desfile de tortugas marinas, descubrir una ciudad perdida, navegar en compañía de ballenas o recorrer lugares históricos inmortalizados en célebres obras literarias.

³³⁷ Política de Defensa y Seguridad Democrática de la República de Colombia. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>. Frente a las caravanas turísticas, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (<http://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones.php?id=10834>), estas surgieron como respuesta a la necesidad de incentivar el turismo doméstico nacional y como parte de las Políticas de Estado que buscan lograr la Seguridad Democrática y la reactivación Económica Nacional. Bajo esos lineamientos la Dirección General de Turismo del entonces Ministerio de Desarrollo Económico empezó a diseñar una estrategia que lograra que los viajeros se desplazaran con confianza por las carreteras del país en temporada de vacaciones y al mismo tiempo promocionar la variedad de destinos y productos turísticos que tiene Colombia.

³³⁸ Informe de Turismo Septiembre de 2013, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16590>

La entrada de no residentes al país ha ido creciendo progresivamente con el paso de los años y, en particular, entre los años 2010 y 2012 ha pasado de 1.404.641 visitantes a 1.591.120 con variaciones que sin embargo se ubican por debajo de las de países de la región como México, Costa Rica y Perú.

Respecto de las cifras de turismo receptivo, el Gobierno Nacional ha hecho énfasis en la necesidad de fortalecer el turismo de convenciones y congresos como uno de los productos turísticos de mayor potencial y estratégico dentro de la política de promoción turística. En el documento Conpes³³⁹ 3640 de 2010, se señaló que el turismo de convenciones y congresos es uno de los más representativos del sector ya que constituye aproximadamente el 20% de las llegadas internacionales, se indicó además que este segmento presenta grandes oportunidades para el desarrollo del sector en general porque **“permite romper con la estacionalidad que caracteriza la demanda de los segmentos tradicionales; los encuentros que se realizan, en general, están destinados al intercambio del conocimiento en distintas áreas de la actividad humana, lo cual la convierte en una actividad de alto valor agregado; el turista de este segmento, por lo general posee un alto poder adquisitivo y genera, a partir de una primera visita, nuevas visitas por motivos distintos”**³⁴⁰.

En relación con la ponderación de este segmento o modalidad turística se ha concluido además que **“posee unas características exclusivas que lo diferencian del turismo de ocio. Entre sus ventajas se encuentran la garantía de la llegada de turistas, la atracción de visitantes no potenciales y de visitantes cualificados, la imagen de profesionalismo, que da valor agregado a la visita, el aprovechamiento de la estacionalidad del turismo de ocio, generando demanda turística de baja temporada. De igual forma, el gasto de este turista es en promedio tres veces superior al del turista de ocio, ofrece una mayor resistencia a las crisis económicas y tiene unos efectos positivos en la cadenas de gastos de las economías locales. Si se convence a una familia para un viaje de vacaciones se consiguieron 5 visitantes, si se convence una directiva de una asociación de celebrar un congreso se consiguieron 300 visitantes, esta es otra de las ventajas del turismo de congresos”**³⁴¹.

Consiente además del valor estratégico del sector turístico en la política económica, el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos incorporó en el plan de desarrollo todo un capítulo que ha servido de hoja de ruta en lo que va corrido de su mandato para el fortalecimiento del sector. Dicho capítulo denominó al turismo como motor de desarrollo regional e hizo un diagnóstico de las mayores limitaciones del sector, las cuales pasan por debilidades institucionales y de coordinación, así como otras relacionadas con el déficit de infraestructura y de cumplimiento de estándares de calidad de la oferta.

³³⁹ Consejo Nacional de Política Económica y Social – Departamento Nacional de Planeación

³⁴⁰ Documento Conpes 3640, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 01 de febrero de 2010. P. 5.

³⁴¹ Ibídem, p. 9.

2. Los desafíos para mejorar la competitividad del sector turístico colombiano

Ya sea que se hable de turistas domésticos, turistas receptivos de ocio o turistas de convenciones o congresos, el Gobierno Nacional se fijó como propósito para el año 2015 trabajar en incrementar la competitividad del sector, a fin de poder convertir al país en un destino de clase mundial. Para ello, **“se acordó la necesidad de trabajar en la creación y adecuación de la oferta turística y en la promoción de esa oferta turística de calidad; igualmente se planteó el fortalecimiento de la imagen del país como destino altamente atractivo”**³⁴².

Y es que el logro de dicho propósito depende de poder avanzar sobre los elementos que hacen competitivo el sector turismo, tales como los enunciados por la Organización Mundial del Turismo en el marco del programa de **“Mejora de la Competitividad”**³⁴³ que identificó los que podrían denominarse factores principales: calidad, inversión y comercio de servicios turísticos y seguridad.

Al respecto, señala la Organización que **“en el actual mercado global y rápidamente cambiante, la capacidad de competir ocupa el centro de los esfuerzos de los países y de las empresas por atraer visitantes nacionales e internacionales. La capacidad de competir depende de las inversiones efectuadas para crear un producto atractivo y seguro, mejorar su calidad y proporcionar un entorno que estimule la competencia y la facilite. Pone en escena a la empresa turística y, por lo tanto, al comercio de servicios turísticos, así como a los destinos turísticos, para los cuales un ‘un producto turístico’ de calidad es la suma de las contribuciones y procesos de numerosos agentes, tanto públicos como privados. La noción de calidad de un producto turístico incluye como factor básico una garantía de seguridad. Calidad significa también adoptar un enfoque profesional para hacer las cosas bien en todo momento y satisfacer las expectativas legítimas de los consumidores (...)”**. (subrayas y destacado fuera de texto original)

La Organización Mundial del Turismo, define la calidad como **“el resultado de un proceso que implica la satisfacción de todas las necesidades, exigencias y expectativas legítimas de los consumidores respecto a los productos y servicios, a un precio aceptable, de conformidad con las condiciones contractualmente mutuamente aceptadas y con los factores subyacentes que determinan la calidad tales como la seguridad, la higiene, la accesibilidad, la transparencia, la autenticidad y la armonía de una actividad turística preocupada por su entorno humano y natural”**³⁴⁴. (subrayas y destacado fuera de texto original)

³⁴² Ibídem, p. 4.

³⁴³ Organización Mundial del Turismo, http://www.unwto.org/quality/index_s.php

³⁴⁴ Definición preparada por el Comité de Apoyo a la Calidad de la Organización Mundial del Turismo en su sexta reunión realizada en Varadero, Cuba, los días 9 y 10 de mayo del año 2003

Frente a la inversión y el comercio de servicios turísticos, la Organización hace énfasis en la importancia que acarrearía para los mercados de las economías emergentes, la liberalización de los servicios turísticos y la celebración de acuerdos internacionales orientados por las políticas vigentes en materia de comercio mundial dictadas por la Organización Mundial del Comercio³⁴⁵.

En cuanto a la seguridad, la Organización Mundial del Turismo mediante Resolución A/RES/284 (IX) de la Asamblea General expedida en su novena reunión realizada en Buenos Aires, Argentina en 1991, expidió las medidas recomendadas para la seguridad en turismo. Dentro de estas medidas, se resaltan aquellas preventivas, según las cuales todos los Estados deben: i) tomar medidas necesarias para definir los riesgos turísticos potenciales en tipos de viaje; ii) instaurar normas y prácticas de seguridad en los establecimientos y sitios turísticos y garantizar su observancia por las empresas que los explotan, con especial referencia a: protección contra incendios, inocuidad de los alimentos, requisitos de saneamiento y salud y protección medioambiental; iii) elaborar directrices destinadas a los operadores de instalaciones turísticas para casos de actos ilícitos contra la seguridad de esas instalaciones; iv) asegurar que los lugares y las instalaciones de interés turístico reciban la protección adecuada de las fuerzas de orden público para detectar y prevenir los delitos contra los turistas; v) proporcionar al público, tanto el que sale de viaje al extranjero como el que llega al país, así como el que se aloja en instalaciones turísticas, una documentación e información adecuadas sobre la seguridad en turismo; vi) proteger a los turistas contra el tráfico de drogas y proteger también los medios de transporte turístico contra su utilización para el transporte y contrabando de drogas; vii) garantizar que el personal de los establecimientos turísticos y de servicios conexos esté adecuadamente formado en cuestiones de seguridad de los turistas; viii) fomentar el desarrollo del seguro de asistencia en viajes y la información que facilite a los turistas el acceso a esos seguros y su elección, ix) **fomentar la elaboración de unas normas de responsabilidad civil de las empresas turísticas y asegurar que la información sobre esas normas sea fácilmente disponible para los turistas y sus representantes** y x) establecer políticas y servicios nacionales de salud de los turistas, incluidos los sistemas de notificación de problemas sanitarios de los turistas.

Otras medidas de seguridad, agrupadas bajo el título de “**facilitación de la asistencia a los turistas**”, incluyen aspectos como la implementación de procedimientos penales contra los autores de daños a la persona o a los bienes del turista, **la protección del consumidor y solución no judicial de conflictos entre turistas y prestarios de servicios turísticos**, la asistencia médica de urgencia a los turistas, el acceso de los turistas a los representantes diplomáticos y consulares de sus países y a las comunicaciones públicas exteriores y la repatriación de los turistas que han sido víctimas de catástrofes naturales, accidentes, delitos o problemas de salud.

³⁴⁵ Liberalization of trade in tourism services. A/15/7 Add. 1. Fifteenth session, Beijing, China, 19-24 October 2003. Report of the Secretary-General. Addendum 1. www.nwto.org/quality/trade/en/pdf/trd_02_1.pdf

Ahora bien, los esfuerzos de la política pública se han orientado a superar los desafíos identificados en los diagnósticos que se han hecho del sector, los cuales implican serias limitaciones de competitividad en cada uno de los elementos atrás reseñados.

En efecto, el sector turismo en Colombia enfrenta problemas transversales e institucionales como: i) Infraestructura y transporte. Que evidenciaron deficiencias en vías, servicios públicos, acceso a atractivos turísticos, servicio de transporte (fluvial, marítimo, terrestre, aeroportuario), equipamiento urbano y señalización; ii) Deficiencias en la planta turística. En algunas regiones, la capacidad instalada turística es insuficiente o no se encuentra acondicionada para la recepción de turistas internacionales, encontrándose además innumerables casos de hotelería paralela o informal iii) Financiación. Dificultades de acceso al financiamiento por parte de empresas prestadoras del servicio turístico y, iv) Baja capacidad institucional para la aplicación de la política pública.

Por otra parte, se evidencia también como limitante, la falta de planificación turística de los entes territoriales y regionales, así como algunas deficiencias en la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de turismo **y la ausencia de esquemas de control de calidad del servicio y programas de defensa del turista como consumidor.**

Estas conclusiones sobre las limitaciones que experimenta el sector turismo en Colombia, son el resultado del análisis realizado en el marco del Consejo Nacional de Política Económica y Social, así como en los documentos preparatorios del Plan Nacional de Desarrollo. Sin pretender un orden de prioridades o importancia sobre cada uno de los elementos identificados, resulta interesante advertir sobre la insistencia que se ha hecho sobre la necesidad de implementar programas de defensa del consumidor turista y de implementar herramientas efectivas de solución de controversias, punto sobre el cual adelante en este texto se harán consideraciones que involucran la misión institucional de entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio.

Finalmente, en lo que toca con los desafíos del sector y en punto al propósito estratégico de la política pública de impulsar el turismo de convenciones y congresos, lograr un estándar de competitividad depende de incrementar la capacidad instalada para la realización de los mismos y de extenderla a ciudades de Colombia en las que no hay infraestructura adecuada y existe además una limitada inversión privada en el segmento de construcción. En ese mismo sentido, resulta importante incentivar la oferta de servicios conexos al turismo de convenciones y congresos.

3. La defensa del turista como consumidor. El reto de la Superintendencia de Industria y Comercio para contribuir a la competitividad del sector

Como se advierte de lo expuesto hasta este punto, la satisfacción de estándares de competitividad comporta un arduo trabajo sobre variados asuntos de orden estructural a cuya solución se apunta en el mediano plazo e involucra importantes inyecciones de capital. Como se anticipó en el presente texto, paralelo a ello existen políticas de orden institucional que resultan estratégicas para la competitividad del sector, como aquéllas asociadas a la defensa del turista como consumidor y el fortalecimiento institucional para hacerla efectiva.

Desde la perspectiva de la Superintendencia de Industria y Comercio, el asunto es particularmente importante, pues desatender esfuerzos en la implementación de una política efectiva en materia de protección del consumidor turista podría conducir a desaprovechar extraordinarias ventajas competitivas del país como la abundancia de destinos con atractivos culturales y naturales, o a desperdiciar de algún modo los esfuerzos intensivos en infraestructura y planificación que ya muestran sus primeras realizaciones, como el nuevo aeropuerto internacional de Bogotá.

Y no es una exageración, pues la decisión de consumo del turista se puede ver desincentivada y con ello afectada la demanda, cuando la oferta de servicios le representa riesgos de incumplimiento de los compromisos que los operadores de servicios adquieren para con ellos, o cuando no existe autoridad efectiva y procedimientos claros que permitan dirimir las eventuales controversias en dichas relaciones de consumo.

En otras palabras, un excelente destino turístico puede terminar desierto si en torno de él se teje alguna fama de incumplimiento de los contratos de servicios o de una cultura de irrespeto por las garantías mínimas del turista.

Tanto es ello así, que la Organización Mundial del Turismo advierte entre sus directrices que contar con un sistema normativo efectivo de protección al consumidor es un factor que juega un papel estratégico en la competitividad.

Si miramos la situación del turismo con posterioridad al año 2004 y atendiendo la inminente cercanía al 2015, término impuesto por el Gobierno para que el sector turismo fuera competitivo a nivel internacional, el panorama de protección al consumidor turístico ha empezado a experimentar importantes modificaciones,

siendo una de ellas la asignación a la Superintendencia de Industria y Comercio de la responsabilidad de ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre los prestadores de servicios turísticos a partir de lo dispuesto por el artículo 3 del Decreto 4176 de 2011³⁴⁶ "Por el cual se reasignan unas funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales- DIAN y a la Superintendencia de Industria y Comercio, y se dictan otras disposiciones".

A su vez, el Decreto 4886 de 2011 "Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones", en su artículo 12, establece las funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor, que en su numeral 5, faculta a esta dependencia para tramitar y decidir las investigaciones relativas a las quejas por incumplimiento de los servicios a cargo de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones conforme con las normas que regulan la materia³⁴⁷.

De lo anterior se colige que sólo a partir del año 2011, la Superintendencia de Industria y Comercio, como organismo de inspección, vigilancia y control, asumió la responsabilidad de proteger los derechos del consumidor turístico y puede adelantar a través de su Delegatura de Protección al Consumidor, las investigaciones necesarias ante eventuales infracciones al régimen. De manera que es responsabilidad de dicha entidad, velar por la observancia del régimen legal general dentro del cual se enmarca la actividad turística dado por la Ley 300 de 1996 y sus normas modificatorias y complementarias, entre ellas la Ley 1558 de 2012.

Así pues, el artículo 1º de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 2º de la Ley 1558 de 2012, dispone que "el turismo es una industria esencial para el desarrollo del país y en especial de las diferentes entidades territoriales y cumple una función social (...) El Estado le dará especial protección en razón de su importancia para el desarrollo nacional". Por su parte el artículo 2 de la Ley 300 de 1996, modificado

³⁴⁶ Decreto 4176 de 2011. ARTICULO 3.- Reasignar al Superintendente Delegado para la Protección al Consumidor y al Director de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, las funciones establecidas en el numeral 7 del artículo 6 y el numeral 6 del artículo 8 del Decreto 2785 de 2006, respectivamente, relacionadas con la protección de los usuarios de los servicios turísticos, para lo cual dicha entidad adelantará el trámite de las investigaciones administrativas por las casuales de infracción establecidas en la Ley 300 de 1996 y en las normas que la modifiquen y reglamenten.

La Superintendencia de Industria y Comercio deberá remitir al Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la información relativa a las sanciones administrativas en firme impuestas a los prestadores de servicios turísticos, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria.

Parágrafo. Todas las referencias normativas que impongan funciones generales o específicas relacionadas con aquellas reasignadas en el presente artículo, que hagan mención al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, deben entenderse referidas a la Superintendencia de Industria y Comercio". [Subrayas y negrillas nuestras].

³⁴⁷ Decreto 4886 de 2011. ARTICULO 12. Funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor. Son funciones de la Dirección de Investigación de Protección al Consumidor: (...) 5. Decidir y tramitar las investigaciones relacionadas con las quejas presentadas por incumplimiento de servicios por parte de los prestadores de servicios turísticos y demás infracciones contempladas en las normas legales vigentes sobre la materia.

por el artículo 3 de la Ley 1558 de 2012, dispone un principio general según el cual, con miras al cabal desarrollo del turismo, “**el consumidor será objeto de protección específica por parte de las entidades públicas y privadas**”.

Ahora bien, la protección al consumidor turístico en ejercicio de facultades administrativas se ejerce en los términos del artículo 71 de la Ley 300 de 1996, conforme al cual los prestadores de servicios turísticos podrán ser objeto de sanción cuando incurran en cualquiera de las siguientes conductas:

1. Presentar documentación falsa o adulterada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a las entidades oficiales que la soliciten;
2. Utilizar publicidad engañosa o que induzca a error al público sobre precios, calidad o cobertura del servicio turístico ofrecido;
3. Ofrecer información engañosa o dar lugar a error en el público respecto de la modalidad del contrato, la naturaleza jurídica de los derechos surgidos del mismo y sus condiciones o sobre las características de los servicios turísticos ofrecidos y los derechos y obligaciones de los turistas;
4. Incumplir los servicios ofrecidos a los turistas;
5. Incumplir las obligaciones frente a las autoridades de turismo;
6. Infringir las normas que regulan la actividad turística;
7. Operar sin el previo registro de que trata el artículo 61 de la presente Ley.

Las sanciones por incurrir en una de las conductas anteriormente descritas, están previstas en el artículo 72 de la Ley 300 de 1996, modificado por el artículo 47 de la Ley 1429 de 2010, así:

1. Amonestación escrita.
2. Multas que se destinarán al Fondo de Promoción Turística, hasta por un valor equivalente a 20 salarios mínimos legales mensuales.
3. Cuando la infracción consista en la prestación de servicios turísticos sin estar inscrito en el Registro Nacional de Turismo la multa será de 5 hasta 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes, gradualidad que establecerá mediante resolución del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Dicha multa irá acompañada de la solicitud de cierre del establecimiento dirigida al respectivo alcalde distrital o municipal, quien también podrá proceder de oficio o a solicitud de cualquier persona. Solo se podrá restablecer la prestación del servicio, una vez se haya cerrado el establecimiento, pagado la multa y obtenido el respectivo Registro.

4. El cierre no procederá tratándose de viviendas destinadas a la prestación ocasional de alojamiento turístico, caso en el cuál se aplicarán multas sucesivas si se sigue prestando el servicio, hasta tanto se obtenga el respectivo Registro”.
5. Suspensión hasta por treinta días calendario de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo.
6. Cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que implicará la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años a partir de la sanción.

Cuando se trata de pretensiones particulares derivadas del incumplimiento de las obligaciones contractuales con los usuarios, el turista reclamante podrá demandar el incumplimiento ante la jurisdicción ordinaria o ante la propia Superintendencia de Industria y Comercio que ejerce funciones jurisdiccionales en materia de protección al consumidor.

Adicionalmente, la Superintendencia, a través de la Delegatura de Protección al Consumidor sostiene diálogos y realiza actividades de cooperación en conjunto con el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, para permitir la elaboración de políticas conjuntas en diferentes temas, como es el tema de la hotelería paralela o informal que afecta a distintas zonas de Colombia.

La Superintendencia de Industria y Comercio, como organismo de inspección, vigilancia y control, tiene entonces a su cargo la función de proteger los intereses generales de los consumidores turísticos y atender las peticiones particulares de aquellos consumidores que a través de demandas pongan en conocimiento del juez una situación de incumplimiento contractual.

Resta en esta materia consolidar los esquemas de supervisión a cargo de la entidad y superar un serio obstáculo normativo para que institucionalmente la labor a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio resulte más efectiva. Como se advierte de las normas transcritas, las sanciones instituidas en el artículo 72 de la Ley 300 de 1996 contra operadores turísticos que infrinjan los derechos de los consumidores, en especial las multas tienen un tope o monto máximo de 20 salarios mínimos legales vigentes (USD \$6.125 aprox), resultando sustancialmente menos severas, en la práctica casi inocuas en el efecto de prevención general que pudieran tener y para provocar verdaderos remedios a las distorsiones de mercado que las infracciones puedan generar.

Adicionalmente, el panorama en esta materia pone de presente un contraste evidente cuando las infracciones del régimen de protección al consumidor de un agente de mercado en cualquier otro sector de la economía, de conformidad con el régimen general -Ley 1480 de 2011-, permite la imposición de multas hasta por 2.000

salarios mínimos legales vigentes (USD 612.542), el cierre temporal o definitivo del establecimiento de comercio, la prohibición de comercialización de bienes y servicios, entre otras consecuencias jurídicas.

Esta diferencia en nuestra opinión carece de una justificación objetiva y pareciera demeritar la importancia de proteger y remediar la notoria asimetría en la que se encuentran los consumidores y usuarios, en sus relaciones de consumo con los proveedores de bienes y servicios de un sector trascendental para la economía nacional como el turismo.

La anterior crítica no ha pasado desapercibida. A la fecha del presente texto se tramita en el Congreso de la República el proyecto de Ley 293 de 2013 Cámara, que finalizada la actual legislatura aspiramos que se convierta en ley de la república y entre sus propósitos plantea reformar el régimen sancionatorio vigente para operadores turísticos que conculquen los derechos de consumidores y usuarios, para establecer eficaces remedios de mercado y así **“sintonizar la legislación del sector turístico con una normativa vanguardista en materia de protección de derechos del consumidor, cual es la Ley 1480 de 2011”**³⁴⁸.

Entre las principales modificaciones propuestas, está la facultad de la Superintendencia de Industria y Comercio de aplicar los procedimientos, normas sustanciales, medidas definitivas, preventivas, cautelares y sanciones administrativas prescritas en el Estatuto del Consumidor; la tipificación del cierre temporal hasta por el término de 1 año o definitivo del establecimiento, la suspensión temporal hasta por 1 año o cancelación de la inscripción en el Registro Nacional de Turismo que también implica la prohibición de ejercer la actividad turística durante 5 años, y la posibilidad de que en un asunto litigioso, el turista-consumidor pida cautelas para asegurar su crédito sin necesidad de prestar caución.

En otras palabras, la reforma pretende articular el régimen sancionatorio de la Ley 1480 de 2011 con la normatividad especial establecida en la Ley 300 de 1996 -Ley General de Turismo-, para procurar la eficaz y real protección de los consumidores de bienes y servicios del sector.

Este será un gran avance en beneficio de la competitividad del sector que potenciará los resultados de todos los esfuerzos de política pública que se hacen para superar las demás limitaciones que el sector experimenta y que a la postre contribuirán a hacer de Colombia realismo mágico para el turista.

³⁴⁸ Gaceta del Congreso 234/13

COLÔMBIA É REALISMO MÁGICO: A SITUAÇÃO DO SETOR DO TURISMO NA COLÔMBIA

1. “Colômbia é realismo mágico”: notas sobre o panorama do turismo na Colômbia

Por sua posição geográfica privilegiada, a Colômbia é servida por dois oceanos, conta com diversos pisos térmicos que oferecem composições topográficas maravilhosas e tem uma rica fauna e flora, sendo o segundo país do mundo em biodiversidade³⁵⁰. Além disso, de acordo com informação do Ministério da Cultura, o país tem grande potencial turístico associado a sua história e cultura, considerando que mais de 1.131 locais de sua geografia foram declarados de interesse cultural³⁵¹.

Natureza, cultura, história e a tradicional hospitalidade do povo colombiano inspiraram as mundialmente conhecidas campanhas que aludem a frases como “A Colômbia é paixão”, “Colômbia, o risco é você querer ficar” e a mais recente “A Colômbia é realismo mágico”³⁵², com as quais o Governo Nacional, através da Proexport Colômbia, implantou belas imagens de todo o território, a fim de incentivar os turistas nacionais e estrangeiros a visitá-los.

No entanto, somente a partir de 2004 que o turismo começou a assumir relativa importância no PIB do país, passando de 2,3%, no período de 1999 a 2004, para 3,5% no início de 2004. Até então, o aumento do número, observado pelo Departamento Nacional de Planejamento, explicou-se pelo fortalecimento da política de segurança que trouxe com ela campanhas, como a denominada

^{349*} Superintendente Delegado para a Proteção do Consumidor da Superintendência de Indústria e Comércio da Colômbia.

³⁵⁰ Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. <http://www.humboldt.org.co/iavh/component/k2/item/129-colombia-en-el-mundo>

³⁵¹ Documento Conpes 3397, Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 28 de noviembre de 2005. P. 5.

³⁵² <http://www.proexport.com.co/noticias/colombia-realismo-magico>. A nova estratégia “Colômbia é Realismo Mágico, ressaltará as experiências únicas que os turistas vivem nos destinos colombianos, como caminhar por praias em meio de um desfile de tartarugas marinhas, descobrir uma cidade perdida, navegar em companhia de baleias ou percorrer lugares históricos imortalizados em célebres obras literárias.

Caravanas Turísticas³⁵³, que permitiram recuperar o turismo interno graças à mobilização massiva em diferentes regiões do país de pessoas que paulatinamente perderam o temor de visitar nossas terras graças aos esforços para proporcionar condições seguras para viajar por via terrestre o território, o qual havia se tornado uma atividade com sérias limitações por conta das ações terroristas de grupos armados à margem da lei.

Após a implementação das políticas assinaladas anteriormente, entre outubro de 2002 (ano em que começou o programa de caravanas turísticas) e janeiro de 2005, 455 caravanas foram realizadas, 347 rotas seguras foram estabelecidas, a ocupação hoteleira dos destinos finais das caravanas variou entre 80% e 100%, a passagem de veículos por pedágios aumentou de 8.378.281 em 2002 para 30.527.091 em 2004. A passagem de veículos por pedágios chegou a quase 44 milhões em 2012.

Por sua vez, a saída de passageiros a partir de terminais de ônibus aumentou de 4,88 milhões em 2002 para 11,10 milhões em 2004, números que têm experimentado um aumento exponencial chegando a quase 110 milhões de partidas em 2012³⁵⁴.

Da mesma forma, o transporte aéreo doméstico que, em 2004, apresentou um aumento de 3,4% nos voos domésticos, reflete uma variação de 16,6% entre 2011 e 2012, passando de 13 milhões de passageiros para pouco mais de 16 milhões em 2012.

No entanto, nos últimos anos, o desempenho do PIB de serviços turísticos (hotéis e restaurantes) teve uma participação relativamente constante no PIB total com cerca de 3%. Além disso, sua variação anual entre 2010 e 2012 manteve-se em 4%, ou seja, um pouco abaixo da variação anual do PIB total e, em geral, essa receita experimentou um crescimento de 21% entre 2007 e 2012.

³⁵³ Política de Defesa e Segurança Democrática da República da Colômbia. Disponível em: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>. Frente às caravanas turísticas, de acordo com o assinalado pelo Ministério de Comércio, Indústria e Turismo (<http://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/publicaciones.php?id=10834>), estas surgiram como resposta à necessidade de incentivar o turismo doméstico nacional e como parte das Políticas de Estado que buscam garantir a Segurança Democrática e a reativação Econômica Nacional. Sob esses posicionamentos, a Direção Geral de Turismo do então Ministério de Desenvolvimento Econômico começou a desenhar uma estratégia que garantia que os viajantes se deslocavam com confiança pelas rodovias do país em temporada de férias e, ao mesmo tempo, promover a variedade de destinos e produtos turísticos que tem a Colômbia.

³⁵⁴ Informe de Turismo Setembro de 2013, Ministério do Comércio, Indústria e Turismo. Disponível em: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16590>.

A entrada de não residentes no país tem crescido de forma contínua ao longo dos anos e, em particular, entre 2010 e 2012 aumentou de 1.404.641 para 1.591.120 visitantes com variações abaixo de países da região, como México, Costa Rica e Peru.

Em relação aos números de turismo receptivo, o Governo Nacional tem enfatizado a necessidade de fortalecer o turismo de congressos e convenções como um dos produtos turísticos de maior potencial e estratégico na política de promoção turística. No documento Conpes 3640³⁵⁵, de 2010, observou-se que o turismo de convenções e congressos é um dos mais representativos do setor, já que representa aproximadamente 20% das chegadas internacionais; também se notou que este segmento apresenta grandes oportunidades para o desenvolvimento do setor em geral, porque “permite romper a estabilidade que caracteriza a demanda para os segmentos tradicionais; os encontros que são realizados, em geral, estão destinados para o intercâmbio de conhecimento em diferentes áreas da atividade humana, o que o torna uma atividade de elevado valor agregado; turistas desse segmento geralmente têm um alto poder aquisitivo e gera, a partir de uma primeira visita, novas visitas, por diferentes razões”³⁵⁶.

Quanto à ponderação deste segmento ou modalidade turística também concluiu que “possui algumas características únicas que o diferencia do turismo de lazer. Entre suas vantagens se encontram a garantia à chegada de turistas, a atração de visitantes não potenciais e de visitantes qualificados, a imagem de profissionalismo que dá um valor agregado para a visita, o aproveitamento da sazonalidade do turismo de lazer, gerando demanda turística na baixa estação. Da mesma forma, a despesa desse turista é, em média, três vezes maior do que o turista de lazer, oferece maior resistência à crise econômica e tem

³⁵⁵ Conselho Nacional de Política Econômica e Social – Departamento Nacional de Planejamento

³⁵⁶ Documento Conpes 3640, Conselho Nacional de Política Econômica e Social da República da Colômbia. Departamento Nacional de Planejamento, Bogotá, 01 de fevereiro de 2010, p. 5

efeitos positivos nas cadeias de fornecedores da economia local. Caso se convença uma família para uma viagem de férias, consegue-se 5 visitantes. Caso se convença uma diretoria de uma associação de celebrar um congresso, consegue-se 300 visitantes, esta é outra vantagem do turismo de negócios”.³⁵⁷

Além disso, consciente do valor estratégico do turismo na política econômica, o Governo do Presidente Juan Manuel Santos incorporou ao plano de desenvolvimento todo um capítulo que tem servido de roteiro no que vai ocorrendo em seu mandato para o fortalecimento do setor. Esse capítulo designou o turismo como motor de desenvolvimento regional e fez um diagnóstico das principais limitações do setor, as quais passam por deficiências institucionais e de coordenação, bem como outras relacionadas ao déficit de infraestrutura e de cumprimento de normas de qualidade da oferta.

2. Os desafios para melhorar a competitividade do setor turístico colombiano

Tratando-se de turistas domésticos, turistas receptivos de lazer ou turistas de convenções ou congressos, o Governo Nacional fixou como propósito para 2015 trabalhar o aumento da competitividade do setor, a fim de poder transformar o país em um destino de classe mundial. Para ele, “foi acordada a necessidade de trabalhar na criação e adequação da oferta turística e na promoção dessa oferta turística de qualidade; também planejou-se o fortalecimento da imagem do país como um destino altamente atrativo.”³⁵⁸

A realização de tal propósito depende do avanço sobre os elementos que torna competitivo o setor do turismo, tais como os estabelecidos pela Organização Mundial

³⁵⁷ *Ibidem*, p. 9

³⁵⁸ *Ibidem*, p. 4

do Turismo, no âmbito do programa “Melhoria da Competitividade”³⁵⁹, que identificou os chamados fatores principais: qualidade, investimento e comércio de serviços de turismo e segurança.

A respeito, a Organização aponta que “no atual mercado global e em rápida mudança, a capacidade de competir está no centro dos esforços por parte dos países e das empresas para atrair visitantes nacionais e internacionais. A capacidade de competir depende de investimentos realizados para criar um produto atraente e seguro, melhorar a qualidade e proporcionar um ambiente que estimula a concorrência e a facilite. Põe em evidência a empresa de turismo e, ainda, o comércio de serviços turísticos, assim como os destinos turísticos, para os quais um “produto turístico” de qualidade é a soma das contribuições e processos de muitos atores, tanto públicos, como privados. A noção de qualidade de um produto turístico inclui como fator básico uma garantia de segurança. Qualidade também significa adotar uma abordagem profissional para fazer as coisas direito em todos os momentos e satisfazer as legítimas expectativas dos consumidores [...]”. (sublinhados e destaques fora do texto original).

A Organização Mundial do Turismo define qualidade como “o resultado de um processo que envolve a satisfação de todas as necessidades, exigências e legítimas expectativas dos consumidores em relação aos produtos e serviços, a um preço aceitável, de conformidade com as condições contratualmente mutuamente aceitas e os fatores subjacentes que determinam a qualidade, tais como segurança, higiene, acessibilidade, transparência, autenticidade e harmonia de uma atividade turística em causa com o seu ambiente humano e natural.”³⁶⁰ (sublinhados e destaques fora do texto original).

³⁵⁹ Organização Mundial do Turismo, http://www.unwto.org/quality/index_s.php

³⁶⁰ Definição preparada pelo Comitê de Apoio à Qualidade da Organização Mundial do Turismo em sua sexta reunião realizada em Varadero, Cuba, nos dias 9 e 10 de maio do ano 2003

Frente ao investimento e ao comércio de serviços de turismo, a Organização enfatiza a importância que acarretaria para os mercados emergentes, a liberalização dos serviços turísticos e a celebração de acordos internacionais orientados pelas políticas existentes em matéria de comércio mundial ditadas pela Organização Mundial do Comércio.³⁶¹

Quanto à segurança, a Organização Mundial do Turismo, pela Resolução A/RES/284 (IX), da Assembleia Geral, emitida em sua nona reunião, realizada em Buenos Aires, Argentina, em 1991, emitiu as medidas recomendadas para a segurança no turismo. Dentre essas medidas, ressaltou-se aquelas preventivas, segundo as quais todos os países devem: i) adotar medidas necessárias para definir os riscos turísticos potenciais nos tipos de viagem; ii) instaurar normas e práticas de segurança em estabelecimentos e sítios turísticos e garantir sua observância pelas empresas que os exploram, com especial referência a: proteção contra incêndios, segurança dos alimentos, requisitos de saneamento e saúde e proteção ambiental; iii) elaborar diretrizes destinadas aos operadores de instalações turísticas para casos de atos ilícitos contra a segurança destas instalações; iv) assegurar que os lugares e as instalações de interesse turístico recebam a proteção adequada das forças de ordem pública para detectar e prevenir os delitos contra os turistas; v) proporcionar ao público, tanto o que sai de viagem ao exterior quanto o que chega ao país, assim como o que se aloja em instalações turísticas, documentação e informação adequadas sobre a segurança no turismo; vi) proteger os turistas contra o tráfico de drogas e proteger também os meios de transporte turístico contra sua utilização para o contrabando e transporte de drogas; vii) garantir que o pessoal dos estabelecimentos turísticos e de serviços conexos esteja adequadamente formado em questões de segurança dos turistas; viii) fomentar o

³⁶¹ Liberalização do comércio de serviços turísticos. A/15/7 Add. 1. Décima quinta sessão, Beijing, China, 19-24 Out, 2003. Relatório do Secretário-Geral. Addendum 1. Disponível em: www.unwto.org/quality/trade/en/pdf/trd_02_1.pdf

desenvolvimento do seguro de assistência em viagens e a informação que facilite o acesso a estes seguros aos turistas e sua escolha; ix) **fomentar a elaboração de normas de responsabilidade civil das empresas turísticas e assegurar que a informação sobre essas normas seja facilmente disponível para os turistas e seus representantes** e; x) estabelecer políticas e serviços nacionais de saúde aos turistas, incluindo os sistemas de notificação de problemas sanitários dos turistas.

Outras medidas de segurança, agrupadas sob o título de “**facilitação da assistência aos turistas**”, incluem aspectos como a implementação de procedimentos penais contra os autores de danos à pessoa ou aos bens do turista, **a proteção do consumidor e solução não judicial de conflitos entre turistas e prestadores de serviços turísticos**, a assistência médica de urgência aos turistas, o acesso dos turistas aos representantes diplomáticos e consulares de seus países e às comunicações públicas exteriores e a repatriação dos turistas que foram vítimas de catástrofes naturais, acidentes, delitos ou problemas de saúde.

No entanto, os esforços da política pública são orientados a superar os desafios identificados nos diagnósticos feitos do setor, os quais implicam sérias limitações de competitividade em cada um dos elementos supra assinalados.

De fato, o setor turístico na Colômbia enfrenta problemas transversais e institucionais como: i) Infraestrutura e transporte. Os quais evidenciam deficiências em estradas, serviços públicos, acesso a atrativos turísticos, serviço de transporte (fluvial, marítimo, terrestre, aeroportuário), equipamento urbano e sinalização; ii) Deficiências na planta turística. Em algumas regiões, a capacidade turística instalada é insuficiente ou não se encontra preparada para a recepção de turistas internacionais, encontrando-se ainda diversos casos de hotelaria paralela ou informal iii) Financiamento. Dificuldades de acesso ao financiamento por parte de empresas prestadoras de serviço turístico e, iv) Baixa capacidade institucional para a aplicação da política pública.

Por outra parte, evidencia-se também como limitante a falta de planejamento turístico dos entes territoriais e regionais, assim como algumas deficiências na formulação e execução de políticas públicas em matéria de turismo **e a ausência de esquemas de controle de qualidade do serviço e programas de defesa do turista como consumidor**.

Essas conclusões sobre as limitações que experimenta o setor turístico na Colômbia são o resultado da análise realizado no marco do Conselho Nacional de Política Econômica e Social, assim como nos documentos preparatórios do Plano Nacional de Desenvolvimento. Sem pretender uma ordem de prioridades ou importância sobre cada um dos elementos identificados, é importante advertir sobre a insistência feita sobre a necessidade de implementar programas de defesa do consumidor turista e de implementar ferramentas efetivas de solução de controvérsias, ponto sobre o qual adiante, neste texto, considerações serão feitas no que envolve a missão institucional de entidades como a Superintendência de Indústria e Comércio.

Finalmente, no que tange aos desafios do setor e ao propósito estratégico da política pública de impulsionar o turismo de convenções e congressos, atingir um padrão de competitividade depende do incremento da capacidade instalada para a realização dos mesmos e de estendê-la a cidades da Colômbia nas quais não há infraestrutura e há limitado investimento privado no segmento da construção civil. Neste mesmo sentido, é importante incentivar a oferta de serviços conexos ao turismo de convenções e congressos.

3. A defesa do turista como consumidor. O desafio da Superintendência de Indústria e Comércio para contribuir à competitividade do setor

Como se adverte do exposto até este ponto, a satisfação de padrões de competitividade comporta um árduo trabalho sobre variados assuntos de ordem estrutural cuja solução se aponta no médio prazo e envolve importantes injeções de capital. Como se antecipou no presente texto, paralelo a isso, existem políticas de ordem institucional estratégicas para a competitividade do setor, como aquelas associadas à defesa do turista como consumidor e o fortalecimento institucional para fazê-la efetiva.

Desde a perspectiva da Superintendência de Indústria e Comércio, o assunto é particularmente importante, pois desatender esforços na implementação de uma política efetiva em matéria de proteção do consumidor turista poderia conduzir ao não aproveitamento de extraordinárias vantagens competitivas do país, como a abundância de destinos com atrativos culturais e naturais, ou ao desperdício de algum modo dos intensivos esforços em infraestrutura e planejamento, os quais já mostram suas primeiras realizações, como o novo aeroporto internacional de Bogotá.

E não é um exagero, pois a decisão de consumo do turista pode não ser incentivada e com demanda afetada, quando a oferta de serviços representa riscos de descumprimento dos compromissos que os operadores de serviços adquirem para com eles, ou quando não existe autoridade efetiva e procedimentos claros que permitam dirimir as eventuais controvérsias em tais relações de consumo.

Em outras palavras, um excelente destino turístico pode terminar como um deserto se em torno dele existir alguma fama de descumprimento dos contratos de serviços ou de uma cultura de desrespeito às garantias mínimas do turista.

Tanto é assim, que a Organização Mundial do Turismo adverte, entre suas diretrizes, que contar com um sistema normativo efetivo de proteção ao consumidor é um fator que imbui um papel estratégico na competitividade.

Se olharmos a situação do turismo após o ano 2004 e atendendo à iminente proximidade de 2015, tempo imposto pelo Governo para que o setor turístico seja competitivo internacionalmente, o panorama de proteção ao consumidor turístico começou a experimentar importantes modificações, sendo uma delas a atribuição à Superintendência de Indústria e Comércio da responsabilidade de exercer funções de inspeção, vigilância e controle sobre os prestadores de serviços turísticos a partir do disposto pelo artigo 3º do Decreto 4176, de 2011, “**pela qual se redistribuem algumas funções do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, à Unidade Administrativa Especial Direção de Impostos e Aduanas Nacionais - DIAN e à Superintendência de Indústria e Comércio, e se ditam outras disposições**”³⁶².

³⁶² Decreto 4176, de 2011. Artigo 3º.- Reassignar ao Superintendente Delegado para a Proteção ao Consumidor e al Diretor de Proteção ao Consumidor da Superintendência de Indústria e Comércio, as funções estabelecidas no inciso 7º, do artigo 6º e o inciso 6º, do artigo 8º, do Decreto 2785, de 2006, respectivamente, relacionadas com a proteção dos usuários dos serviços turísticos, para o qual tal entidade adiantará o trâmite das investigações administrativas pelas causas de infração estabelecidas na Lei 300, de 1996 e nas normas que a modifiquem e regulamentem. A Superintendência de Indústria e Comércio deverá remeter ao Viceministério de Turismo do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, a informação relativa às sanções administrativas definitivas impostas aos prestadores de serviços turísticos, dentro dos cinco (5) dias seguintes a sua execução Parágrafo. Todas as referências normativas que imponham funções gerais ou específicas relacionadas com aquelas retribuídas no presente artigo, que tenham menção ao Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, devem ser entendidas como referidas à Superintendência de Indústria e Comércio”. [Subscritos e negritos nossos]”.

Por sua vez, o Decreto 4886, de 2011 “**Por meio do qual se modifica a estrutura da Superintendência de Indústria e Comércio, determinam-se as funções de suas dependências e se ditam outras disposições**”, em seu artigo 12, estabelece as funções da Direção de Investigação de Proteção ao Consumidor, que em seu inciso 5º, faculta a esta dependência para tramitar e decidir as investigações relativas às queixas por descumprimento dos serviços a cargo dos prestadores de serviços turísticos e demais infrações conforme as normas que regulam a matéria³⁶³.

Do anterior se sugere que somente a partir do ano 2011 a Superintendência de Indústria e Comércio, órgão de inspeção, vigilância e controle, assumiu a responsabilidade de proteger os direitos do consumidor turista e podendo avançar, por meio de sua **Delegatura de Proteção ao Consumidor**, as investigações necessárias ante eventuais infrações ao regime. Dessa maneira, é responsabilidade de tal entidade velar pela observância do regime legal geral dentro do qual se enquadra a atividade turística dado pela Lei 300, de 1996, e suas normas modificadoras e complementares, entre elas a Lei 1558, de 2012.

Deste modo, o artigo 1º da Lei 300, de 1996, modificado pelo artigo 2º da Lei 1558, de 2012, dispõe que “**o turismo é uma indústria essencial para o desenvolvimento do país e em especial das diferentes entidades territoriais e cumpre uma função social (...) O Estado lhe dará especial proteção em razão de sua importância para o desenvolvimento nacional**”. Por sua parte, o artigo 2º, da Lei 300, de 1996, modificado pelo artigo 3º, da Lei 1558, de 2012, dispõe um princípio geral segundo o qual, com vistas ao evidente desenvolvimento do turismo, “**o consumidor será objeto de**

³⁶³ Decreto 4886, de 2011. Artigo 12. Funções da Direção de Investigação de Proteção ao Consumidor. São funções da Direção de Investigação de Proteção ao Consumidor: (...) 5. Decidir e tramitar as investigações relacionadas com as queixas apresentadas por descumprimento de serviços por parte dos prestadores de serviços turísticos e demais infrações contempladas nas normas legais vigentes sobre a matéria.

proteção específica por parte das entidades públicas e privadas”.

No entanto, a proteção ao consumidor turista no exercício de faculdades administrativas se exerce nos termos do artigo 71, da Lei 300, de 1996, conforme o qual os prestadores de serviços turísticos poderão ser objeto de sanção quando incorram qualquer das seguintes condutas:

1. Apresentar documentação falsa ou adulterada ao Ministério de Comércio, Indústria e Turismo ou às entidades oficiais que a solicite;
2. Utilizar publicidade enganosa ou que induza ao erro o público sobre preços, qualidade ou cobertura do serviço turístico oferecido;
3. Oferecer informação enganosa ou dar lugar ao erro em público a respeito da modalidade do contrato, a natureza jurídica dos direitos surgidos do mesmo e suas condições, ou sobre as características dos serviços turísticos oferecidos, e os direitos e obrigações dos turistas;
4. Descumprir com os serviços oferecidos aos turistas;
5. Descumprir com as obrigações frente às autoridades de turismo;
6. Infringir as normas que regulam a atividade turística;
7. Operar sem o prévio registro de que trata o artigo 61 da presente Lei.

As sanções por incorrer em uma das condutas anteriormente descritas estão previstas no artigo 72, da Lei 300, de 1996, modificado pelo artigo 47, da Lei 1429, de 2010, assim:

1. Advertência escrita.
2. Multas que se destinarão ao Fundo de Promoção Turística, por até um valor equivalente a 20 salários mínimos legais mensais.
3. Quando a infração consista na prestação de

serviços turísticos sem estar inscritos no Registro Nacional de Turismo, a multa será de 5 até 50 salários mínimos legais mensais vigentes, gradualmente estabelecidos mediante resolução do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo. Tal multa será acompanhada da solicitação de fechamento do estabelecimento dirigida ao respectivo prefeito distrital ou municipal, que também poderá proceder de ofício ou por solicitação de qualquer indivíduo. Somente será possível restabelecer a prestação do serviço uma vez que o estabelecimento tenha sido fechado, a multa paga e obtido o respectivo Registro.

4. O fechamento não procederá ao se referir a habitações destinadas à prestação ocasional de alojamento turístico, nesse caso serão aplicadas multas sucessivas ao continuar prestando o serviço, até que se obtenha o respectivo Registro”.
5. Suspensão de até trinta dias da inscrição no Registro Nacional de Turismo.
6. Cancelamento da inscrição no Registro Nacional de Turismo que implicará na proibição de exercer a atividade turística durante 5 anos a partir da sanção.

Quando se trata de pretensões particulares derivadas do descumprimento das obrigações contratuais com os usuários, o turista reclamante poderá denunciar o descumprimento perante a jurisdição ordinária ou perante a própria Superintendência de Indústria e Comércio que exerce funções jurisdicionais em matéria de proteção ao consumidor.

Adicionalmente, a Superintendência, por meio da **Delegatura de Proteção ao Consumidor**, mantém diálogos e realiza atividades de cooperação em conjunto com o vice-ministério de Turismo do Ministério de Comércio, Indústria e Turismo, para permitir a elaboração de políticas conjuntas em diferentes temas, como é o tema da hotelaria paralela ou informal que afeta distintas regiões da Colômbia.

A Superintendência de Indústria e Comércio, como órgão de inspeção, vigilância e controle, possui a função de proteger os interesses gerais dos consumidores turistas e de atender às petições particulares daqueles consumidores que por meio de demandas ponham em conhecimento do juiz uma situação de descumprimento contratual.

Resta nessa matéria consolidar os esquemas de supervisão a cargo da entidade e superar um sério obstáculo normativo para que, institucionalmente, o trabalho a cargo da Superintendência de Indústria e Comércio resulte mais efetivo. Como se percebe das normas transcritas, as sanções instituídas no artigo 72, da Lei 300, de 1996, contra operadores turísticos que infringam os direitos dos consumidores, em especial as multas, têm um teto ou montante máximo de 20 salários mínimos legais vigentes (USD \$6.125 aprox.), resultando substancialmente menos severas, na prática quase inócuas no efeito de prevenção geral que poderiam ter e para provocar verdadeiros remédios às distorções de mercado que as infrações possam gerar.

Adicionalmente, o panorama nesta matéria apresenta um contraste evidente quando as infrações do regime de proteção ao consumidor de um agente de mercado em qualquer outro setor da economia, em conformidade com o regime geral (Lei 1480, de 2011), permite a imposição de multas de até 2.000 salários mínimos legais vigentes (USD 612.542), o fechamento temporal ou definitivo do estabelecimento de comércio, a proibição de comercialização de bens e serviços, entre outras consequências jurídicas.

Essa diferença em nossa opinião carece de uma justificativa objetiva e parecia desmerecer a importância de proteger e remediar a notória assimetria na qual se encontram os consumidores e usuários, em suas relações de consumo com os fornecedores de bens e serviços de um setor fundamental para a economia nacional como o turismo.

A anterior crítica não passou despercebida. Na data do presente texto se tramita no Congresso da República o projeto de Lei 293, de 2013, da Câmara, que finalizada a atual legislatura aspiramos que se converta em lei da república e entre seus propósitos pretende reformar o regime sancionatório vigente para operadores turísticos que violem os direitos dos consumidores e usuários, para estabelecer eficazes remédios de mercado e assim “sintonizar a legislação do setor turístico com uma normativa vanguardista em matéria de proteção de direitos do consumidor, qual é a Lei 1480 de 2011”³⁶⁴.


Entre as principais modificações propostas, está a faculdade da Superintendência de Indústria e Comércio de aplicar os procedimentos, normas substanciais, medidas definitivas, preventivas, cautelares e sanções administrativas prescritas no Estatuto do Consumidor; a tipificação do fechamento temporal pelo prazo de até 1 ano ou definitivo do estabelecimento, a suspensão temporal por até 1 ano ou cancelamento da inscrição no Registro Nacional de Turismo que também implica a proibição de exercer a atividade turística durante 5 anos, e a possibilidade de que em um assunto litigioso, o turista-consumidor peça cautelas para assegurar seu crédito sem necessidade de prestar caução.

Em outras palavras, a reforma visa articular o regime de sanções da Lei 1480 de 2011, com a normatividade especial estabelecida na Lei 300, de 1996 - Lei Geral do Turismo, para assegurar a real e efetiva proteção dos consumidores de bens e serviços.

Este será um grande passo em benefício da competitividade do setor que irá potencializar os resultados de todos os esforços de política pública que fazem para superar as demais limitações que o setor experimenta e que contribuirão para tornar da Colômbia o realismo mágico para os turistas.

³⁶⁴ Gazeta do Congresso 234/13.

LAS DIFICULTADES DEL TURISTA Y EL VISITANTE Y LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR



Antonino Serra Cambaceres^{365*}

1. Introducción

El turismo se ha transformado en una industria que crece de manera sostenida. Los datos sobre el movimiento de turistas alrededor del mundo muestran cifras crecientes año a año: según la Organización Mundial del Turismo (OMT), en el año 2000 el movimiento de turistas internacionales fue de 678 millones mientras que en el año 2012 esa cifra se elevó a 1.035 millones, lo que significa un incremento de más del 50% en un período de 12 años. De manera similar, puede notarse un aumento del número de turistas hacia lo que se denomina economías emergentes, como América Latina, Asia y África, destinos que en el pasado concitaban menos interés que aquellos más requeridos, como Europa y Estados Unidos. De los 256 millones de turistas que recibieron las economías emergentes en 2000 se ha pasado a 485 millones de turistas en 2012, mientras que las economías avanzadas pasaron de 422 millones a 550 millones en el mismo período³⁶⁶.

Según esa misma fuente, los ingresos del turismo internacional alcanzaron un nuevo record en 2012, totalizando 1.075 millones de dólares, con un crecimiento respecto de 2011 del 4%, correspondiendo a los países emergentes un crecimiento del 6%, mientras que a Europa un 2%. Medio Oriente decreció un 2% debido a la inestabilidad política de muchos de los países de esa región.

El fenómeno de la masificación del turismo se ha visto influenciada por varios factores, entre los que se pueden mencionar un mayor acceso de las personas para realizar viajes, el incremento de ofertas turísticas, la mayor posibilidad de financiamiento y la penetración de internet.

En efecto, este último fenómeno ha traído una novedad al sector turístico. Tradicionalmente, aquellas personas que deseaban emprender un viaje debían utilizar agencias de viaje o intermediarios turísticos que les proveyeran de los servicios que requerían, sean estos viajes especialmente ensamblados para la necesidad o el gusto del cliente o a través de paquetes turísticos previamente armados.

La irrupción de internet trajo consigo la posibilidad de que el consumidor contrate de manera directa el viaje que desea realizar, en muchos casos sin la necesidad de recurrir a un agente de viajes, contratando los servicios a empresas de transporte (aerolíneas, buses, trenes), alojamientos, arrendadoras de vehículos, o tours en los lugares de destino.

La ubicuidad de internet ha permitido que las relaciones entre los consumidores y los proveedores de servicios turísticos trasciendan las fronteras nacionales, haciendo que aquellos puedan contratarlos a proveedores que se encuentran en cualquier lugar del planeta; incluso, es posible contratar servicios a proveedores ubicados en países a los cuales el consumidor no viajará.

Muchos informes y estadísticas sobre comercio electrónico en distintos países ubican a las transacciones turísticas en el primer lugar, siendo las más requeridas la compra de pasajes y la reserva de alojamiento.

Pero la problemática del consumidor turista no se circunscribe a la contratación de servicios y productos turísticos sino que se extiende a los problemas que puedan surgir en las transacciones que ese consumidor realice cuando se encuentra de viaje. Este es, sin dudas, uno de los mayores desafíos que debe abordar la protección del consumidor ya que se trata de resolver una controversia que ocurre en un lugar que en la mayoría de los casos es desconocido para el consumidor, en el que muchas veces se habla en una lengua distinta y en el cual el consumidor va a permanecer un corto período de tiempo. Todas estas variables hacen que las soluciones que se intenten deban tener en cuenta estas circunstancias.

Desde la mirada de la protección del consumidor, este tipo de consumidores, tanto los que emprenden un viaje con fines vacacionales o de recreación como los que se desplazan por motivos laborales o médicos, presentan un mayor grado de vulnerabilidad frente a los posibles inconvenientes y problemas que puedan surgir. Es por ello que ante el aumento sostenido de viajeros es necesario abordar las soluciones desde nuevas perspectivas o afianzando las iniciativas ya existentes.

^{365*} Encargado del Programa Global de Justicia y Protección para los Consumidores – Consumers Internacional

³⁶⁶ http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_sp_lr_0.pdf

2. Los servicios turísticos

No hay dudas de que los servicios turísticos forman parte de aquellas transacciones protegidas por la legislación de protección del consumidor. En ese sentido, y dadas las características que tiene el turismo, el abordaje que debe hacerse de las soluciones ante los problemas que un consumidor pueda enfrentar tiene varias aristas a las que hay que prestar especial atención.

Por un lado se presenta lo referido a los consumidores que contratan servicios turísticos en su país de origen a empresas nacionales, sea tanto para turismo interno como internacional. En estos casos, la aplicación de las leyes de protección del consumidor es la herramienta para solucionar los conflictos que puedan suscitarse. No es errado afirmar que todas estas leyes incluyen estos servicios dentro de aquellos protegidos, más allá de que pueda existir legislación específica que aborda aspectos especiales o puntuales del turismo. La tutela de los derechos de los consumidores abarcará desde la etapa precontractual (anuncios y publicidades) hasta la etapa contractual, en las cuales la información, los contratos y la publicidad ocupan un lugar destacado.

En estos casos, el hecho de que el consumidor y la empresa se encuentren en el mismo país facilita las soluciones. La competencia para tratar los conflictos varía de legislación a legislación pero en términos generales será competente la autoridad del domicilio del consumidor, la de lugar de celebración del contrato o ambas, lo que deja un margen favorable para entablar las acciones que quieran intentarse.

En cuanto a la responsabilidad de las empresas que prestan servicios turísticos, muchas de las leyes de protección del consumidor establecen la solidaridad de la cadena de comercialización, por lo que la empresa contratante tendrá siempre el deber de responder al consumidor que haya sido lesionado en sus derechos, aunque haya actuado como intermediario en la venta de los servicios.

La cuestión se torna más complicada cuando el consumidor contrata servicios turísticos a empresas que no se encuentran domiciliadas en su mismo país de residencia. Este fenómeno puede darse tanto por la contratación directa en el lugar donde el consumidor se encuentre como turista o en la contratación a través de internet.

En el primer caso, la solución a un posible problema que surja puede tener dos caminos. Uno de ellos es la posibilidad de que el consumidor lo resuelva mientras se encuentra en el lugar que está visitando y para ello se requiere de mecanismos que sean rápidos y ágiles. De todas maneras, puede ocurrir que la estancia del consumidor en ese lugar sea muy corta o que el problema tenga algún tipo de complejidad que requiera de plazos más largos de resolución. También debe tenerse en cuenta que el consumidor se encuentra, generalmente, en un período de descanso y que no tendrá tiempo ni ganas de realizar gestiones burocráticas o perder tiempo en realizar el reclamo.

La otra posibilidad es que el reclamo pueda ser resuelto por el consumidor una vez regresado a su país de origen. Para ello será necesario que existan canales adecuados para poder realizar el reclamo o para poder continuarlo si es que el consumidor lo inició en el país en el que se encontraba de turista. Para ello, el consumidor deberá poder tener acceso a la empresa o a la autoridad de defensa del consumidor del país en el que ocurrió el problema, de manera de realizar o continuar su reclamo online.

Este caso es similar, en cuanto a su resolución, a las transacciones de servicios turísticos que se realizan a través de internet.

Se trata de asegurar al consumidor que su reclamo será recibido, que será tramitado y que le será comunicada la resolución que tenga. Sin embargo, aunque se aseguren estas tres cosas, aún queda resolver cuál será la jurisdicción y la competencia, cuál la ley aplicable y de qué manera se hará efectiva la compensación que pudiera otorgarse al consumidor.

3. Las transacciones de consumidores en el exterior

Más allá de los problemas que puedan surgir por la contratación de servicios turísticos, resta analizar cuál es el inconveniente que presenta para el consumidor un problema suscitado por una transacción realizada durante su viaje.

No se trata de servicios turísticos contratados sino de las compras de bienes o contratación de servicios que haga el consumidor durante su estadía en el país al que viajó. Es decir, por ejemplo, cómo solucionar el caso de la compra de un aparato electrónico que presente fallas o defectos; o los vicios o defectos que puedan sobrevenir cuando un consumidor contrata un servicio en el lugar que se encuentra como turista (como sería la reparación insatisfactoria del automóvil con el que el consumidor viajó a su destino turístico).

En estos casos, y tal como lo mencionábamos antes, la resolución dependerá del tiempo y de la disponibilidad del consumidor para plantear una controversia en el lugar en que se encuentra. En el caso de bienes que presenten fallas o defectos, que la mayoría de las veces se evidencian o descubren una vez que el consumidor ha regresado a su país de origen, la resolución dependerá de la posibilidad del consumidor de poder entablar un reclamo a distancia.

Otro tema conexo es el de las garantías. Existen empresas que brindan coberturas de garantía mundiales, por lo que el consumidor puede intentar solucionar el problema a través de las filiales que las empresas tengan en su país de residencia o a través de un importador o distribuidor designado por la empresa para hacerse cargo de la garantía. Si no existe una cobertura mundial o el país de residencia del consumidor

no está incluido entre los cubiertos, la posibilidad de hacer valer la garantía podría verse dificultada ya que el consumidor debería realizar el reclamo en el país donde adquirió el producto, lo que implicaría el eventual traslado del mismo al país donde lo adquirió, lo que podría tornarse antieconómico.

Si se trata de un servicio defectuoso, la solución puede ser más complicada pues se trata de obtener compensación de los eventuales daños o defectos dentro de plazos mucho más acotados. En el ejemplo que mencionábamos antes, para el caso de una reparación insatisfactoria de un problema mecánico en el automóvil con el cual el consumidor se desplazó a su destino turístico, la solución debe ser rápida pues debe utilizarlo para regresar a su país de origen. También se necesita la misma celeridad si se trata de reparar algún artefacto eléctrico o del hogar (cocina, estufa, etc.) que podría haberse dañado en un apartamento que el consumidor turista ha arrendado para pasar sus vacaciones.

Los ejemplos son numerosos y se pueden extender a áreas mucho más sensibles como puede ser la salud o seguridad de los consumidores (pensemos como ejemplo el caso de un consumidor que sufre una intoxicación alimentaria que lo lleva a tener que requerir los servicios de un médico o hasta una internación hospitalaria), por lo que un adecuado tratamiento de esta problemática y la existencia de soluciones concretas se torna indispensable.

4. La internacionalización de la protección del consumidor

Todos los fenómenos descritos pueden aplicarse también a aquellos consumidores que no se encuentran de viaje fuera de su país para vacacionar sino que lo hacen por razones de trabajo, para asistir a eventos (congresos, seminarios, etc.) o por otras razones laborales. A todos ellos también les cabe la posibilidad de enfrentar un problema y tener que resolverlo de manera rápida.

Muchos países y, sobre todo, muchos acuerdos regionales y subregionales han abordado la temática del consumidor turista o consumidor transfronterizo.

Europa cuenta con la Directiva sobre los viajes combinados de 1990 (90/314/CEE), cuyo alcance se centra en los paquetes turísticos ofrecidos por las agencias de viaje y que permitió mejorar los derechos de los consumidores de manera significativa. Sin embargo, el cambio en la manera en que los consumidores organizan sus viajes con el crecimiento de la organización de viajes de manera directa por parte éstos (estadísticas recientes señalan que un 23 % de los viajes realizados por europeos son

organizados por ellos mismos a través de internet³⁶⁷) ha causado que la Directiva no incluya este tipo de transacciones, por lo que se ha iniciado un proceso para reformarla y modernizarla, ampliando su cobertura y buscando brindar a los consumidores más información, mayor amplitud en cuanto a la responsabilidad de los proveedores y mejor compensación para los casos de incumplimientos.

Asimismo, Europa cuenta con directivas específicas que regulan el transporte aéreo (overbooking, compensaciones por demoras y cancelaciones, etc.), el transporte terrestre y marítimo, además de contar con una legislación avanzada respecto de la protección de los derechos de los consumidores.

En el caso de América Latina, MERCOSUR a través del Comité Técnico N° 7 de Protección del Consumidor ha trabajado desde hace muchos años en la coordinación de políticas e instrumentos en relación a los turistas; de manera concreta, se puso en marcha un proyecto piloto para que los consumidores de los países miembro puedan realizar reclamos en sus propios organismos de defensa del consumidor frente a incumplimientos sufridos por proveedores de otro país miembro, los que serán canalizados entre ellos.

También se discutió un borrador de acuerdo sobre contratos internacionales de consumo que incluye la protección del consumidor turista en relación a los viajes combinados y el transporte³⁶⁸.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) también se ha preocupado por algunos aspectos relacionados con el consumidor turista y en la reunión de la Mesa de Trabajo sobre Consumidores realizada en Lima en 2013 se llevó adelante una conferencia sobre la protección del consumidor y el contrato de transporte aéreo.³⁶⁹

En Asia, ASEAN ha establecido un sistema de reclamos para los consumidores turistas de los países miembros que permite el seguimiento del mismo por parte de los organismos de defensa del consumidor del país de origen del turista o viajero. De acuerdo al sistema, en caso de existir un problema deberá realizarse el reclamo en el organismo del país en el que se encuentra el turista y se entregará un número de reclamo, a través del cual se podrá seguir la evolución del mismo. No se requiere que el turista esté presente en las audiencias que realice el organismo donde se efectuó el reclamo y éste se encargará de informar al consumidor el resultado y de qué manera se procederá a realizar la compensación que surgiere.³⁷⁰

En importante señalar que las leyes de protección al consumidor no hacen distinción alguno entre consumidores nacionales y consumidores extranjeros a la hora de definir al sujeto tutelado, por lo que esta legislación será aplicable a los turistas que se encuentren en el país donde se produjo la infracción a sus derechos como consumidor.

³⁶⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-663_es.htm

³⁶⁸ MERCOSUL/LXXXIX GMC/P. DEC. N° 15/12

³⁶⁹ http://www.comunidadandina.org/Upload/201337113150Dec_quitoMAR2013.pdf

³⁷⁰ Para más información se puede consultar el sitio web <http://aseanconsumer.org/>

Sin embargo, es importante también tener en cuenta los temas de jurisdicción y competencia para poder dilucidar de forma precisa tanto la ley aplicable como el juez competente, sobre todo en los casos de contratación de servicios que se hayan hecho a proveedores que se encuentran en un país distinto del de residencia habitual del consumidor.

Existen ejemplos, sin embargo, en los cuales se establece una protección especial o específica para los consumidores turistas, como es el caso de la ley de defensa del consumidor de Argentina, en la que se establece que no pueden existir diferencias de trato entre consumidores nacionales y extranjeros. El artículo 8 bis introducido por la reforma de 2008 señala que:

Artículo 8º bis: Trato digno. Prácticas abusivas. Los proveedores deberán garantizar condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios. Deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias. **No podrán ejercer sobre los consumidores extranjeros diferenciación alguna sobre precios, calidades técnicas o comerciales o cualquier otro aspecto relevante sobre los bienes y servicios que comercialice.** Cualquier excepción a lo señalado deberá ser autorizada por la autoridad de aplicación en razones de interés general debidamente fundadas.

Como puede apreciarse, las iniciativas regionales han apuntado a facilitar al consumidor turista la realización y resolución de un reclamo a través de la cooperación entre los organismos de defensa del consumidor de cada país.

Pero, como dijimos, el turismo se encuentra en constante crecimiento y cada vez es más frecuente el traslado de consumidores desde sus países hacia otros fuera de su región. Es por ello que una solución más abarcativa y global es necesaria.

Existe una propuesta presentada por Brasil ante la Conferencia de La Haya sobre Derecho Internacional Privado, para la adopción de un acuerdo o convención internacional de cooperación en materia de protección al visitante o turista extranjero. Esta propuesta busca crear una red entre los estados signatarios que permita la cooperación internacional para resolver las controversias y conflictos que se planteen cuando un consumidor se encuentra fuera de su país como turista o visitante (entendiéndose al visitante a aquél consumidor que se encuentra en un destino por trabajo o motivaciones diferentes a la del turismo).

La propuesta brasilera, que será debatida en la Conferencia de La Haya, se basa en la misma idea desarrollada en los distintos bloques regionales, consistente en una red de autoridades con competencia en temas de protección del consumidor y turismo que presten asistencia a los turistas. Una convención de este tipo permitiría establecer un mecanismo que asegure a los consumidores la posibilidad de entablar reclamos y obtener una compensación por los perjuicios causados, además de asegurársele el acceso a justicia y a los organismos administrativos competentes que puedan actuar.

Esta propuesta, de transformarse en convención, permitiría a los consumidores de un país que se encuentren de viaje en otro poder plantear un reclamo desde su país de origen, a través de sus propios organismos de protección del consumidor nacionales, que solicitarían la cooperación del órgano competente del país donde se suscitó la controversia.

5. Conclusión

La proyección que ha adquirido el turismo en relación a su importancia como fuente generadora de ingresos para los países lo posiciona como una de las industrias más lucrativas de la actualidad, y en muchos casos y para muchas naciones, como la principal fuente de ingresos. En ese sentido también ha crecido la incidencia que tiene en relación a la protección del consumidor.

Esta realidad también ha llevado a Consumers International a comenzar un trabajo más sistemático en relación a la problemática del consumidor como turista o visitante. Una primera acción está relacionada con el proceso de revisión de las Directrices de Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, que está llevando adelante la UNCTAD. Las Directrices son una referencia mundial y el proceso iniciado busca renovarlas para que puedan reflejar la complejidad de actual escenario de la protección del consumidor.³⁷¹ Dentro de esta actualización, el turismo no puede ser dejado de lado.

Consumers International envió a UNCTAD en julio de 2013 un documento que contiene una propuesta sobre las revisiones e inclusiones que deberían realizarse; en ella se incluyeron de manera expresa referencias al turismo. Ellas se encuentran en la propuesta de CI, como adiciones a los párrafos 19, y en el inciso b) del párrafo 63:

“19. Las políticas de los gobiernos deben tratar de hacer posible que los consumidores obtengan el máximo beneficio de sus recursos económicos. También deben tratar de alcanzar las metas en materia de producción satisfactoria y normas de funcionamiento, procedimientos adecuados de distribución, prácticas comerciales leales, comercialización informativa y protección efectiva contra las prácticas que puedan perjudicar los intereses económicos de los consumidores y la posibilidad de elegir en el mercado. Lo anterior se aplicará a turistas y visitantes así como a los residentes, y para proveer tales protecciones será necesario establecer servicios especiales.”

³⁷¹ Las Directrices fueron aprobadas en 1985 y actualizadas parcialmente en 1999 cuando se incluyó en ellas al consumo sustentable.

“Parágrafo 87

a)...

b) Cooperar o alentar la cooperación en la aplicación de las políticas de protección del consumidor para conseguir mejores resultados en el marco de los recursos existentes.

Se deberán tomar medidas para promover el efectivo cumplimiento de la protección del consumidor transfronteriza cuando los consumidores hayan concluido transacciones con proveedores en otras jurisdicciones, tales como a través del comercio electrónico o turísticas o en otros contextos. Mecanismos de resolución de conflictos transfronterizos deberán ser establecidos. Otros ejemplos de ese tipo de cooperación podrían citarse la colaboración en el establecimiento o utilización conjunta de instalaciones de ensayo, procedimientos comunes de ensayo, intercambio de información de interés para el consumidor y de programas de educación, programas conjuntos de capacitación y preparación conjunta de reglamentaciones;...”

Existen, como puede verse, una gran cantidad de acciones que deben emprenderse, acentuarse o continuarse para poder lograr que los consumidores tengan una protección real cuando son turistas o visitantes. No cabe duda que la tecnología ha permitido no sólo el crecimiento del turismo sino que también pone a disposición herramientas que ayudan para resolver problemas a pesar de las distancias. En tal sentido, la cooperación internacional y la armonización de legislación y normas jurídicas es fundamental para conseguir una protección del consumidor turista y visitante que sea rápida y que permita solucionar las controversias que puedan existir, brindando mayor certidumbre y tranquilidad tanto para los consumidores como para los países en su promoción del turismo nacional e internacional.

AS DIFICULDADES DO TURISTA E VISITANTE E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

1. Introdução

O turismo tem se transformado em uma indústria que cresce de maneira sustentável. Os dados sobre o movimento de turistas em todo o mundo mostram números crescentes a cada ano: de acordo com a Organização Mundial de Turismo (OMT), no ano de 2000, o movimento de turistas internacionais foi de 678 milhões, enquanto em 2012 este número subiu para 1,035 bilhão, o que significa um aumento de mais de 50% ao longo de 12 anos. Da mesma forma, pode-se perceber um aumento no número de turistas para o que se chama de economias emergentes como a América Latina, Ásia e África, destinos que no passado suscitavam menos interesse do que os mais demandados, como Europa e Estados Unidos. Dos 256 milhões de turistas que receberam as economias emergentes em 2000, passou-se para 485 milhões de turistas em 2012, enquanto nas economias avançadas subiu de 422 milhões para 550 milhões no mesmo período³⁷³.

Segundo esta mesma fonte, as receitas de turismo internacional atingiram um novo recorde em 2012, totalizando 1,075 bilhão de dólares americanos, com um crescimento em comparação com 2011 de 4%, o que corresponde aos países emergentes um crescimento de 6%, enquanto à Europa 2%. O Oriente Médio diminuiu 2%, devido à instabilidade política em muitos países da região.

O fenômeno do turismo de massa tem sido influenciado por diversos fatores, dentre os quais podem ser citados um maior acesso das pessoas para fazer viagens, o aumento das ofertas turísticas, maior possibilidade de financiamento e a participação da Internet.

Na verdade, este último fenômeno trouxe uma novidade para o setor turístico. Tradicionalmente, aquelas pessoas que desejavam viajar deviam usar as agências de viagens ou intermediários turísticos que lhes forneciam os serviços que necessitassem, fossem viagens montadas especialmente para a necessidade ou gosto do cliente, ou por meio de pacotes turísticos pré-montados. O advento da Internet trouxe consigo a possibilidade de o consumidor contratar diretamente a viagem que se deseja realizar, em muitos casos sem a necessidade de se recorrer a um agente de viagens, contratando os serviços de empresas de transporte (companhias aéreas, ônibus, trens), hospedagem, aluguel de carros ou passeios nos locais de destino.

^{372*} Encarregado do Programa Global de Justiça e Proteção para os Consumidores – Consumers International

³⁷³ http://dtxq4w60xqpw.cloudfront.net/sites/all/files/pdf/unwto_highlights13_sp_lr_0.pdf

A ubiquidade da Internet permitiu que as relações entre os consumidores e os prestadores de serviços turísticos transcendam as fronteiras nacionais, fazendo com que aqueles possam contratar com fornecedores que se encontram em qualquer lugar do planeta; inclusive, é possível contratar serviços de fornecedores localizados em países para os quais o consumidor não irá viajar.

Muitos relatórios e estatísticas sobre o comércio eletrônico em diferentes países situam as transações turísticas em primeiro lugar, sendo os mais requeridos a compra de passagens e a reserva de hospedagem.

Mas o problema do consumidor turista não se limita à contratação de serviços e produtos turísticos, mas estende-se a problemas que podem surgir em transações que este consumidor realize quando se encontra em viagem. Este é, sem dúvida, um dos maiores desafios a serem abordados pela defesa do consumidor, uma vez que se trata de resolver uma disputa que ocorre em um lugar que na maioria dos casos é desconhecido para o consumidor, no qual muitas vezes fala em uma língua distinta e no qual o consumidor permanecerá por um curto período de tempo. Todas essas variáveis fazem com que as soluções que se pretendam devem levar em conta essas circunstâncias.

A partir do olhar da proteção do consumidor, este tipo de consumidor, tanto aquele que faz uma viagem de férias ou de lazer, como o que se desloca para fins laborais ou médicos, tem maior vulnerabilidade frente a possíveis inconvenientes e problemas que possam surgir. É por isso que, perante o aumento acentuado de turistas, é necessário abordar as soluções a partir de novas perspectivas ou aperfeiçoando as iniciativas já existentes.

2. Os serviços turísticos

Não há dúvida de que os serviços de turismo são parte daquelas transações protegidas pela legislação de defesa do consumidor. Nesse sentido, e dadas as características do turismo, a abordagem deve ser feita das soluções ante aos problemas que um consumidor possa enfrentar e as várias arestas as quais se deve prestar especial atenção.

Por um lado, apresenta-se o que diz respeito aos consumidores que contratam serviços de viagens no seu país de origem com empresas nacionais, seja para o turismo nacional ou internacional. Nesses casos, a aplicação das leis da defesa do consumidor é a ferramenta para resolver os conflitos que possam surgir. Não é errado dizer que todas essas leis incluem estes serviços dentre aqueles protegidos, além do que pode existir legislação específica abordando aspectos especiais ou pontuais do turismo. A proteção dos direitos do consumidor abarca desde a etapa pré-contratual (anúncios e publicidade) até a etapa contratual, nas quais a informação e a publicidade ocupam um lugar destacado.

Nestes casos, o fato de o consumidor e a empresa se encontrarem no mesmo país facilita as soluções. A competência para lidar com os conflitos varia de legislação para legislação, mas, em termos gerais, será competente à autoridade do domicílio do consumidor, a do lugar da celebração do contrato, ou de ambos, o que deixa uma margem favorável para propor as ações que se pretenda.

Quanto à responsabilidade das empresas prestadoras de serviços turísticos, muitas das leis de defesa do consumidor estabelecem a solidariedade da cadeia de comercialização, de modo que a empresa contratante terá sempre o dever de responder ao consumidor que for lesionado em seus direitos, embora agisse como um intermediário para a venda de serviços.

A questão torna-se mais complicada quando o consumidor contrata serviços turísticos com empresas que não estão domiciliadas no seu país de residência. Esse fenômeno pode ocorrer por contratação direta no local onde o consumidor se encontra como turista ou a contratação por meio da Internet.

No primeiro caso, a solução para um possível problema que surja pode ter dois caminhos. Um deles é a possibilidade de que o consumidor a resolva enquanto se encontra no lugar que está visitando e para isso requer mecanismos que sejam rápidos e ágeis. De todas as maneiras, pode acontecer que a permanência do consumidor neste lugar seja muito curta ou que o problema tenha qualquer tipo de complexidade que exige prazo de resolução mais longo. Também deve ser notado que o consumidor se encontra, geralmente, em um período de descanso e não vai ter tempo ou inclinação para fazer os procedimentos burocráticos ou perder tempo em fazer a reclamação.

A outra possibilidade é que a reclamação possa ser resolvida com o consumidor uma vez regressado ao seu país de origem. Para isto, será necessário que existam canais apropriados, a fim de poder fazer uma reclamação ou para poder continuá-la se é que o consumidor a começou no país em que ele era um turista. Para tanto, o consumidor deverá ter acesso à empresa ou à autoridade de defesa do consumidor do país em que ocorreu o problema, a fim de realizar ou continuar sua reclamação on-line.

Este caso é similar, já que a sua resolução, as transações de serviços turísticos se realizam por meio da Internet.

Trata-se de assegurar ao consumidor que sua reclamação será recebida, que será tramitada e que a resolução que se tenha, será comunicada. Todavia, embora se assegurem estas três coisas, ainda resta resolver qual será a jurisdição e a competência, qual a lei aplicável e de que maneira se dará a efetiva compensação que poderia outorgar-se ao consumidor.

3. As transações dos consumidores no exterior

Além dos problemas que possam surgir pela contratação de serviços turísticos, resta analisar qual é o inconveniente que apresenta para o consumidor um problema suscitado por uma transação realizada durante sua viagem.

Não se trata de serviços turísticos contratados, mas sim de compras de bens ou contratação de serviços que tenha o consumidor durante a sua estada no país ao qual viajou. Isto é, por exemplo, como solucionar o caso da compra de um aparelho eletrônico que apresente falhas ou defeitos; ou os vícios ou defeitos que possam sobrevir quando um consumidor contrata um serviço no lugar que se encontra como turista (como seria a reparação insatisfatória do automóvel com o qual o consumidor viajou para seu destino turístico).

Nesses casos, e tal como o que mencionávamos antes, a resolução dependerá do tempo e da disponibilidade do consumidor para iniciar uma controvérsia no lugar em que se encontra. No caso de bens que apresentem falhas ou defeitos, que na maioria das vezes se evidenciam ou se descobrem uma vez que o consumidor regressou a seu país de origem, a resolução dependerá da possibilidade do consumidor de poder estabelecer uma reclamação à distância.

Outro tema conexo é o das garantias. Existem empresas que ofertam coberturas de garantia mundiais, para a qual o consumidor pode tentar solucionar o problema por meio das filiais que as empresas tenham em seu país de residência ou por meio de um importador ou distribuidor designado pela empresa para fazer cumprir a garantia. Se não existe uma cobertura mundial ou o país de residência do consumidor não está incluído entre os cobertos, a possibilidade de fazer valer a garantia poderia ver-se dificultada já que o consumidor deveria realizar a reclamação no país onde adquiriu o produto, o que implicaria em

eventual traslado do mesmo ao país onde o adquiriu, o que poderia tornar-se antieconômico.

Em se tratando de um serviço defeituoso, a solução pode ser mais complicada, pois se trata de obter compensação dos eventuais danos ou defeitos dentro de prazos muito estreitos. No exemplo que mencionávamos antes, no caso de uma reparação insatisfatória de um problema mecânico com o carro com o qual o consumidor se deslocou ao seu destino turístico, a solução deve ser rápida, porque ele deve utilizá-lo para retornar a seu país de origem. Também se faz necessária a mesma celeridade se for para reparar qualquer aparelho eletrônico ou eletrodoméstico (cozinha, fogão, etc.) que poderia ter sido danificado em um apartamento que alugou o consumidor turista para passar suas férias.

Os exemplos são numerosos e podem ser estendidos para áreas muito mais sensíveis, tais como as áreas de saúde ou segurança do consumidor (considerar o exemplo de um consumidor que sofreu intoxicação alimentar levando-o a ter que fazer uso dos serviços de um médico ou até uma internação hospitalar), razão pela qual o tratamento adequado desta questão e a existência de soluções concretas tornam-se indispensáveis.

4. A internacionalização da proteção do consumidor

Todos os fenômenos descritos também podem ser aplicados para aqueles consumidores que não estão viajando de férias fora do seu país, mas sim o fazem por razões de trabalho, para participar de eventos (conferências, seminários, etc.) ou por outras razões profissionais. A todos eles também cabe a possibilidade de enfrentar um problema e ter que resolvê-lo rapidamente.

Muitos países e, sobretudo, muitos acordos regionais e sub-regionais abordam a temática do consumidor turista ou consumidor transfronteiriço.

A Europa conta com a Diretiva sobre os pacotes de viagem de 1990 (90/314/CEE), cujo âmbito incide sobre os pacotes turísticos oferecidos pelas agências de viagens e que permitiu uma melhoria dos direitos do consumidor de forma significativa. No entanto, a mudança na forma como os consumidores planejam suas viagens com a crescente organização da viagem de maneira direta por parte destes (estatísticas recentes indicam que 23% das viagens realizadas pelos europeus são organizadas por eles mesmos por meio da Internet³⁷⁴) fez com que a Diretiva não incluía este tipo de transações, por isso foi iniciado um processo para reformá-la e modernizá-la, expandindo sua cobertura e buscando conferir aos consumidores mais informação, maior amplitude quanto à responsabilidade dos fornecedores e melhor compensação para os casos de descumprimento.

Do mesmo modo, a Europa conta com diretivas específicas que regulam o transporte aéreo (overbooking, compensações por demoras e cancelamentos, etc.), o transporte terrestre e marítimo, além de contar com uma legislação avançada no que diz respeito à proteção dos direitos dos consumidores.

No caso da América Latina, o MERCOSUL, por meio do Comitê Técnico nº 7 de Defesa do Consumidor, tem trabalhado por muitos anos na coordenação de políticas e instrumentos em relação aos turistas; concretamente, lançou um projeto-piloto para que os consumidores dos países membros possam fazer reclamações em seus próprios órgãos de defesa do consumidor contra os descumprimentos sofridos por fornecedores de outro país membro, os quais serão canalizados entre eles.

Também foi discutido um projeto de acordo sobre contratos internacionais de consumo, incluindo a

³⁷⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-663_es.htm

proteção do consumidor turista em relação aos pacotes de viagem e transporte³⁷⁵.

A Comunidade Andina de Nações (CAN) também tem se preocupado com alguns aspectos do consumidor turista e na reunião do Comitê de Trabalho sobre Consumidores, realizada em Lima em 2013, levou adiante uma conferência sobre a proteção do consumidor e o contrato transporte aéreo.³⁷⁶

Na Ásia, a ASEAN estabeleceu um sistema de reclamações para os consumidores turistas dos países membros que permite o monitoramento do mesmo por parte dos órgãos de defesa do consumidor no país de origem do turista ou viajante. De acordo com o sistema, no caso de existir um problema deverá ser feita a reclamação no órgão do país em que está localizado o turista e se entregará um número da reclamação, por meio do qual será possível observar a evolução da mesma. Não é necessário que o turista esteja presente nas audiências que realize o órgão onde o pedido foi feito e este será responsável por informar o resultado ao consumidor e de que maneira se procederá a compensação.³⁷⁷

É importante assinalar que as leis de defesa do consumidor não fazem distinção alguma entre os consumidores domésticos e os consumidores estrangeiros na definição do sujeito tutelado, motivo pelo qual esta legislação se aplica a turistas que estão no país onde houve a violação de seus direitos como consumidor. No entanto, é importante considerar, também, as questões de jurisdição e competência para poder elucidar com precisão tanto a lei aplicável quanto o tribunal competente, especialmente em casos de contratação de serviços que tenham sido feitos com fornecedores que estão em um país distinto do de residência habitual do consumidor.

³⁷⁵ MERCOSUL/LXXXIX GMC/P. DEC. Nº 15/12

³⁷⁶ http://www.comunidadandina.org/Upload/201337113150Dec_quitoMAR2013.pdf

³⁷⁷ Para mais informações, pode-se consultar o sitio web <http://aseanconsumer.org/>

Há exemplos, no entanto, em que se estabelece uma proteção especial ou específica para consumidores turistas, como é o caso da legislação de proteção do consumidor da Argentina, na qual se estabelece que não pode haver diferenças de tratamento entre os consumidores domésticos e estrangeiros. Artigo 8 bis, introduzido pela reforma de 2008, afirma que:

Artigo 8º bis: Tratamento digno. Práticas abusivas. Os fornecedores deverão garantir condições de atenção e tratamento digno e equitativo aos consumidores e usuários. Deverão abster-se de implantar condutas que coloquem os consumidores em situações vergonhosas, vexatórias ou intimidatórias. **Não poderão exercer sobre os consumidores estrangeiros diferenciação alguma sobre preços, qualidades técnicas ou comerciais, ou qualquer outro aspecto relevante sobre os bens e serviços que comercialize.** Qualquer exceção ao assinalado deverá ser autorizada pela autoridade competente em razão de interesse geral devidamente fundado.

Como se pode observar, as iniciativas regionais têm apontado para facilitar ao consumidor turista a realização e resolução de uma reclamação por meio da cooperação entre os órgãos de defesa do consumidor de cada país.

Mas, como mencionado, o turismo está em constante crescimento e é cada vez mais frequente o traslado de consumidores que se deslocam de seus países para outros, fora da sua região. É por isso que se faz necessária uma solução mais abrangente e global.

Há uma proposta apresentada pelo Brasil à Conferência da Haia de Direito Internacional Privado, para a adoção de um acordo ou convenção internacional de cooperação em matéria de proteção ao turista estrangeiro ou visitante. Esta proposta visa criar uma rede entre os Estados signatários que permita a cooperação internacional para resolver disputas

e conflitos que surjam quando um consumidor está fora do seu país como turista ou visitante (entendendo-se visitante como aquele consumidor que se encontra em um destino para trabalho ou motivações diferentes daquelas de turismo).

A proposta brasileira, que será discutida na Conferência da Haia, é baseada na mesma ideia desenvolvida nos vários blocos regionais, consistente em uma rede de autoridades com competência em matéria de proteção do consumidor e turismo que prestem assistência aos turistas. Uma convenção desse tipo permitiria estabelecer um mecanismo para garantir aos consumidores a possibilidade de apresentar reclamações e obter uma compensação pelos prejuízos causados, além de ser assegurado o acesso à justiça e aos órgãos administrativos que possam atuar.

Essa proposta, ao transformar-se em Convenção, permitiria aos consumidores de um país que se encontrem de viagem em outro, poder pleitear uma reclamação no seu país de origem, por meio de seus próprios órgãos de proteção do consumidor nacionais, que solicitariam a cooperação do órgão competente do país onde se suscitou a controvérsia.

5. Conclusão

A projeção que o turismo tem adquirido em relação a sua importância como fonte geradora de renda para os países o posiciona como uma das indústrias mais lucrativas da atualidade, e em muitos casos e para muitas nações, como a principal fonte de renda. Nesse sentido, também tem aumentado a incidência em relação à defesa do consumidor.

Essa realidade levou também a Consumers International a iniciar um trabalho mais sistemático sobre a problemática do consumidor como turista ou visitante. Uma primeira ação está relacionada com o processo de revisão

das Diretrizes das Nações Unidas para a Proteção do Consumidor, que a UNCTAD está conduzindo. As Diretrizes são uma referência mundial e o processo iniciado busca renová-las para que elas possam refletir a complexidade do cenário atual da defesa do consumidor³⁷⁸. Nesta atualização, o turismo não pode ser negligenciado.

A Consumers International enviou à UNCTAD em julho de 2013, um documento que contém uma proposta sobre as revisões e inclusões que deveriam realizar-se; nela se incluem de maneira expressa referências ao turismo. Elas se encontram na proposta da CI, como aditivos aos parágrafos 19, e no inciso b do parágrafo 63:

“19. As políticas dos governos devem tratar de fazer possível que os consumidores obtenham o máximo benefício de seus recursos econômicos. Também devem tratar de alcançar as metas em matéria de produção satisfatória e normas de funcionamento, procedimentos adequados de distribuição, práticas comerciais leais, comercialização informativa e proteção efetiva contra as práticas que possam prejudicar os interesses econômicos dos consumidores e a possibilidade de escolher no mercado. **O anterior se aplicará a turistas e visitantes, assim como aos residentes, e para prover tais proteções será necessário estabelecer serviços especiais.**”

“Parágrafo 87

a)...

b) Cooperar ou encorajar a cooperação na aplicação de políticas de proteção do consumidor para alcançar melhores resultados no marco dos recursos existentes. **Deverão tomar medidas para promover o efetivo cumprimento da proteção do consumidor transfronteiriço, quando os consumidores tenham celebrado transações com fornecedores em outras jurisdições, como por meio do comércio eletrônico ou turístico ou em outros contextos.** Mecanismos para a resolução de litígios transfronteiriços deverão ser estabelecidos. Outros exemplos deste tipo de cooperação

³⁷⁸ As Diretrizes foram aprovadas em 1985 e atualizadas parcialmente em 1999 quando se incluiu nelas o consumo sustentável

poderiam ser a colaboração no estabelecimento ou da utilização conjunta das instalações de teste, procedimentos comuns de teste, o intercâmbio de informações relevantes para o consumidor e de programas de educação, programas conjuntos de capacitação e elaboração conjunta de regulamentos.; ...”

Existem, como pode se observar, uma grande quantidade de ações que devem ser empreendidas, acentuadas ou continuadas para poder conseguir que os consumidores tenham uma proteção real quando são turistas ou visitantes. Não há dúvida de que a tecnologia permitiu não somente o crescimento do turismo, mas que também coloca à disposição ferramentas que ajudam a resolver problemas, apesar das distâncias. Em tal sentido, a cooperação internacional e a harmonização da legislação e normas jurídicas são essenciais para obter uma proteção do consumidor turista e visitante, que seja rápida e que permita resolver disputas que possam existir, proporcionando maior segurança e tranquilidade tanto para os consumidores, como para os países, na sua promoção do turismo nacional e internacional.

CONSUMO Y TURISMO EN COSTA RICA



Cynthia Zapata Calvo^{379*}

1. Generalidades

El turismo representa para Costa Rica, como para muchos países en vías de desarrollo una fuente de ingresos y una forma de dar a conocer a los visitantes de distintas partes del mundo otras ventajas que posee el país.

A pesar de las crisis que marcaron una desaceleración económica a finales de la década pasada y principios de la presente, la contribución total del sector turismo al Producto Interno Bruto (PIB) mundial creció un 3% en 2012; más rápido que el crecimiento de la economía mundial en su conjunto (2,3%) y se prevé que crezca a un ritmo similar por año en los próximos 10 años, según un informe anual publicado por el World Travel & Tourism Council (WTTC).

Costa Rica, se ubica en el puesto 72 en el mundo y en el primer lugar en América Central, superando a Guatemala (85), Honduras (97), El Salvador (110) y Nicaragua (142), según índice que toma en cuenta la generación de empleo directo e indirecto, el aporte al PIB mundial, la cantidad de turistas que ingresan al país y la inversión que se hace en este sector.

El turismo costarricense contribuyó directamente en ₡ 1,088 billones al PIB en el 2012 (4.8% del total) e indirectamente aportó ₡2,778.6 bn al PIB; un 12.3% del total. En cuanto a empleo, la industria turística mantuvo con trabajo a 92.000 personas, e indirectamente a 142.500 (11,4% del total).

Todos estos datos nos ayudan a comprender por qué el turismo es relevante no solo desde el punto de vista del desarrollo que representa para la economía local sino también por el aspecto humano que involucra. El turismo como industria solo es sostenible si el país se vuelve un destino apreciado por los visitantes que encuentran en él ventajas que no se observan en otros destinos. Por ello, ante la posibilidad de visitar países con estructuras más robustas desde el punto de vista de ejercicio de los derechos como consumidor resultaría lógico que un consumidor elija visitar un país donde sus derechos ante un eventual problema de consumo se encuentren asegurados y su ejercicio sea posible aún si se encuentra fuera de las fronteras donde se realizó la compra o la contratación.

^{379*} Directora de Apoyo al Consumidor de Costa Rica

Lo mismo sucede con el turista local, que debe estar en posibilidad de ejercer sus derechos con facilidad, para lo cual deben garantizarse vías acceso sencillas y de bajo costo para tramitar los reclamos de consumo.

2. Problemática

En Costa Rica el sistema de resolución de controversias de consumo puede darse en dos vías: la Administrativa, acudiendo a la Comisión Nacional del Consumidor; y la Judicial, acudiendo a las vías civil y penal. Existe sin embargo, exclusión de vías por lo que si un consumidor opta por la vía judicial no puede acudir a la administrativa, que es una vía gratuita, no requiere patrocinio de letrado y además es más expedita. Originariamente concebida para reclamos de menor cuantía la vía administrativa recibe reclamos de muy variada especie y cuantía, pues la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, no estableció límites a las cuantías de los reclamos. La Comisión Nacional del Consumidor es un Tribunal Administrativo y un órgano con máxima desconcentración del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, lo que quiere decir que resuelve con independencia de criterio y que sus resoluciones no son revisadas el Ministro, sino que solo la misma Comisión puede revisar sus resoluciones. Previo al inicio del procedimiento administrativo el sistema de consumo costarricense brinda a los consumidores mecanismos de resolución alterna de conflictos de mediación y conciliación. Todo caso admisible y con pretensión patrimonial es sometido a intentos de negociación asistida a distancia y a audiencias de conciliación, según corresponda.

A fin de abordar la problemática existente en Costa Rica, respecto a la adquisición de servicios asociados a las ramas del turismo, es importante advertir que dentro de las principales causas conocidas por la Comisión Nacional del Consumidor, están los contratos de ventas a plazo, en su mayoría no autorizadas (cuadro 1), secundado por servicios en Hoteles, y posteriormente boletos aéreos.

Cuadro 1 - Principales denuncias por temáticas de Turismo

	2011	2012	2013
Ventas a plazo	112	111	31
Boletos aéreos	20	29	13
Hotel y similares	17	20	68
Otros	2	17	3
Total	151	177	115

En el caso de contratos turísticos de ejecución futura (ventas a plazo, tiempos compartidos y similares), Costa Rica cuenta con una regulación especial establecida en la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, en la cual se establece la obligación de los empresarios que comercializan este tipo de contratos, de contar con un registro y autorización previa para la comercialización de los mismos.

La ausencia de inscripción y registro de esta actividad, así como las técnicas de venta bajo presión son las causas más comunes de incumplimientos que presenta esta industria, que tiene como elementos comunes el ofrecimiento público del servicio en un evento masivo, por lo general asociado a una cena en un restaurante; y la promesa de un premio o regalía. La firma de este tipo de contratos deja al consumidor en una situación de desventaja absoluta, pues al no estar autorizados, estas empresas no han evidenciado contar con la solvencia económica necesaria (sea mediante la demostración de suficiencia patrimonial o rendición de una caución) para resarcir al consumidor, ante un eventual cierre de operaciones. Adicionalmente sus contratos no han sido sometidos a revisión y normalmente se encuentran plagados de cláusulas abusivas. Las denuncias recibidas, evidencian falta de información a los consumidores, prácticas abusivas en la comercialización, uso de técnicas de ventas bajo presión y engaños.

Al ser contratos no autorizados, la Comisión Nacional del Consumidor los ha considerado nulos y ha impuesto multas a las empresas desde los \$2.000 hasta los \$16.000, dependiendo de la gravedad de los hechos, ya que la afectación se da a un grupo considerable de consumidores. Adicionalmente, la Comisión ha ordenado en cada caso el cese de la actividad.

En los casos relacionados a servicios turísticos en Hoteles, se han reportado denuncias que van desde una publicidad engañosa, al utilizar imágenes que no corresponden al estado actual de las instalaciones, falta de información en la penalización de las cancelaciones de reservaciones, e incluso casos en los que la información básica del precio del servicio no se encuentra o no es completa porque no incluye los impuestos. Muchos de estos casos se han sometido a vías alternas de resolución de conflictos como lo es la mediación y la conciliación dándose por concluida la causa, pero para aquellos casos que pasan al procedimiento administrativo y se comprueba el incumplimiento a la Ley, se ordena al infractor la devolución del dinero pagado por consumidor y el pago de una multa.

En el caso de líneas aéreas, el reporte común de quejas se refiere al incumplimiento del itinerario, lo cual hace al consumidor perder vuelos de interconexión, tornando la denuncia muchas veces en un asunto que trasciende las fronteras. En la mayoría de los casos se aplican los derechos mínimos de compensación establecidos en tratados internacionales (Pacto de Varsovia - Convenio de Montreal); sin embargo, estas soluciones siguen siendo insuficientes para lograr una adecuada compensación ante el cese de operaciones de una aerolínea, como ha sucedido en el pasado con los casos de Air Madrid y de Mexicana, compañías de bandera Española y Mexicana cuyo cierre afectó a un sin número de consumidores costarricenses que vieron imposible recuperar los montos del contrato incumplido por la aerolínea. La falta de un fondo de garantías o seguros a favor de los consumidores por parte de la aerolíneas en cada país donde se mantengan operaciones, así como la imposibilidad de controlar los activos de una aerolínea de bandera extranjera son parte de la problemática que debe ser abordada para lograr una solución integral al problema descrito. Otro tema de recurrente queja por parte de los consumidores es la falta de información en cuanto a la totalidad del precio del tiquete aéreo, que se cotiza sin incluir los impuestos, cargos adicionales o los denominados "derechos de aeropuerto" lo que impide al consumidor realizar una efectiva comparación en los precios. Lo mismo sucede con la información relevante relativa a los procedimientos de reclamo y las cláusulas de exclusión de responsabilidad, usualmente escondidas en términos de un contrato con letra muy pequeña o en escondidos en la página web donde se realiza la compra.

En cuanto a los servicios que ofrecen las agencias de viajes, que incluyen paquetes con boletos aéreos, hospedaje, transporte en los lugares de destino, entre otros; las denuncias van desde incumplimientos totales entre lo ofrecido y lo entregado (incumplimientos de contrato), hasta incumplimientos en la información que involucran publicidad engañosa, falta de definición de los precios finales, omisión de información relevante para el disfrute de lo ofrecido, descripción poco clara de las condiciones y términos e incluso clausulado abusivo con renuncia de derechos.

En el año 2013, con ocasión del Mundial de Fútbol 2014, varias agencias de viajes ofrecieron paquetes de viajes al Mundial, incluyendo los tiquetes de ingreso a los partidos de fútbol. Esta práctica no tomó en cuenta el cambio de las reglas por parte de la FIFA que impulsó la venta de tiquetes sin un intermediario a través de la página web de esa organización, con la particularidad de que el participante debía registrarse primero para luego convertirse en "adjudicatario" del tiquete. Asimismo la FIFA colocó boletos o tiquetes en manos de un tercero para su comercialización directa (mediante la empresa denominada Match Services) a quien se le dio la posibilidad de vender un tipo especial de boletos denominados "Hospitality". En el caso de Costa Rica, una única agencia con licencia de Match Services, fue la encargada de comercializar directamente tiquetes tipo "Hospitality". El resto de los tiquetes debían ser adquiridos por medio de un registro de cada consumidor a través del portal de la FIFA, quien realizaría posteriormente la adjudicación en una especie de sorteo.

La nebulosa en la información existente sobre los mecanismos para adquirir los tiquetes al Mundial de Fútbol 2014, así como los múltiples ofrecimientos de varios intermediarios que garantizaban los tiquetes de ingreso a los encuentros deportivos, llevaron a la Comisión Nacional del Consumidor –CNC– a determinar que aquéllos ofrecimientos eran engañosos, por cuanto no podían dar garantía de la entrega de esos boletos a los consumidores, y ordenó por ende el cese de este tipo de publicidad y el establecimiento de una multa.

Sin embargo, queda aún por determinar y analizar las consecuencias que tiene un sistema de comercialización como el descrito para la competencia y si resulta el más idóneo para garantizar la participación de los consumidores y la transparencia del mercado.

Sobre las investigaciones realizadas en materia de publicidad del sector turismo en Costa Rica

En Costa Rica la publicidad tanto del sector turismo como en general, está regulada asimismo en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor No. 7472 y su Reglamento Decreto No. 37899-MEIC, cuyo objetivo es proteger efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia.

Específicamente dicho cuerpo normativo dispone en relación a esta materia lo siguiente:

- Es deber de todo comerciante: **“Informar suficientemente al consumidor, en español, de manera clara y veraz, acerca de los elementos que incidan en forma directa sobre su decisión de consumo”** (La Gaceta N°14 del 19 de enero de 1995, Ley 7472, Artículo 34, inciso b)
- **“La oferta, la promoción o la publicidad de los bienes y servicios debe realizarse de acuerdo con la naturaleza de ellos, sus características, condiciones, contenido, peso cuando corresponda, utilidad o finalidad, de modo que no induzca a error o engaño al consumidor. No pueden omitirse tales informaciones, si de ello puede derivarse daño o peligro para la salud o la seguridad del consumidor”** (Ley 7472, artículo 37)
- **“Toda promoción u oferta especial debe indicar el precio anterior del bien o el servicio, el nuevo precio o el beneficio que de aprovecharlas, obtendría el consumidor”** (Ley 7472, Artículo 41).
- **“Los precios de los bienes y servicios deberán estar indicados de manera que no quede duda del monto final incluyendo todos los impuestos, las cargas, o comisiones cuando correspondan. Asimismo, si el ofrecimiento se realiza en moneda extranjera, deberá informar al consumidor de forma visible, clara y oportuna el tipo de cambio de referencia de venta del Banco Central de Costa**

Rica, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley Orgánica del Banco Central, Ley N° 7558” (La Gaceta N° 182, Lunes 23 de setiembre del 2013, Reglamento a la Ley 7472, artículo 93.—Sobre los precios).

- **“Toda promoción u oferta especial debe indicar el precio anterior del bien o el servicio, el nuevo precio o el beneficio que de aprovecharlas, obtendría el consumidor y cualquier limitación o restricción que implique la oferta.**
- **Si la promoción u oferta está sujeta a limitaciones o restricciones de cualquier índole, así se deberá indicar en la publicidad”** (Reglamento a la Ley 7472, artículo 112.).

Es importante señalar que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, no realiza una autorización previa de la publicidad sino que verifica a posteriori, es decir incluye el análisis de la veracidad de la publicidad, de manera que se compruebe que la información corresponde a los términos o características reales del bien o servicio ofertado y no se induzca a error o engaño al consumidor, bajo los siguientes supuestos:

1. El consumidor tiene derecho a una información clara, veraz, suficiente previa y en español a la decisión de consumo.
2. El comerciante está en la obligación de informar, publicitar y/o promocionar, bajo las condiciones establecidas por la Ley no. 7472 y su reglamento Decreto N°37899-MEIC.

Para la verificación, se utilizan como fuentes de información la documentación que haya sido entregada por el anunciante, visitas al establecimiento, supervisión de la publicidad emitida por diversos medios, entre otros. En el caso de detectarse algún incumplimiento por primera vez, se realiza prevención a la empresa con la advertencia de corrección en un plazo determinado. Si la empresa que ha sido prevenida no acata las instrucciones hechas en el plazo concedido, se procede a denunciarla ante la Comisión Nacional del Consumidor.

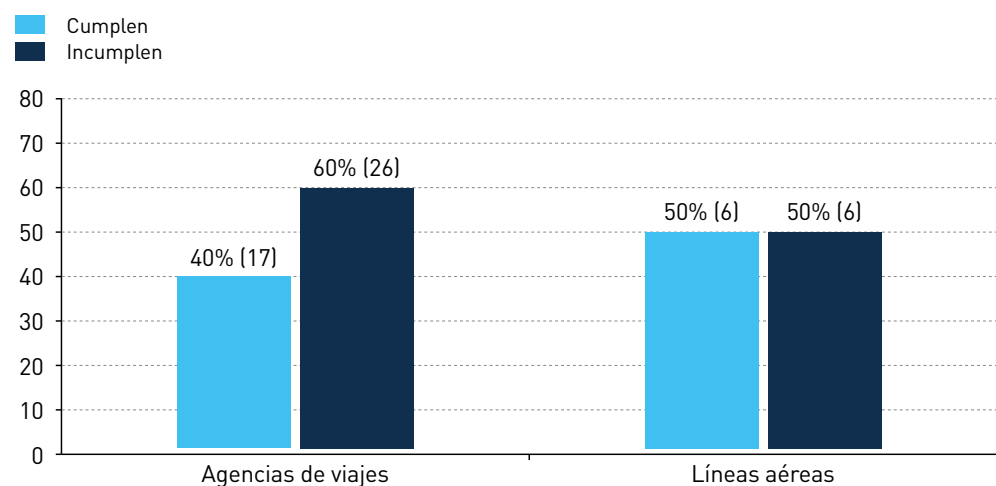
Durante el año 2012, la Dirección de Apoyo al Consumidor condujo dos estudios sobre el sector turismo que vale la pena comentar, pues suponemos que no solo en nuestro país pudieran estar ocurriendo las irregularidades encontradas y es precisamente mediante el intercambio de información que logramos construir mejores herramientas para el combate de las prácticas que vulneran los derechos del consumidor.

A) Verificación publicidad de agencias de viajes y aerolíneas: motivados en la creciente demanda de los servicios de transporte aéreo y paquetes turísticos a escala nacional e internacional, y del aumento en la oferta de empresas dedicadas a brindar este tipo de servicios, como lo son las líneas aéreas y las agencias de viajes, se consideró de suma importancia investigar y analizar la información que se le brindaba al consumidor final, a la hora de contratar dichos servicios.

El estudio contempló la revisión de facturas, boletos, contratos de servicios turísticos, rótulos, panfletos e información colgada en las páginas web. La verificación abarcó 56

comercios dedicados a brindar servicios de transporte aéreo y paquetes turísticos, se visitó 44 puntos de venta y se analizaron 48 páginas web que ofrecían y promocionaban servicios de transporte aéreo y paquetes turísticos. De acuerdo con los datos obtenidos, el 57% (32) de los comercios verificados, presentaron algún tipo de incumplimiento, ya sea en el punto de venta o en las páginas web, mientras que el 43% (24) no presentó ningún tipo de incumplimiento en materia de información, según se detalla en el siguiente gráfico:

Gráfico 1 - Grado de cumplimiento en materia de información al consumidor de las líneas aéreas y agencias de viajes verificadas, agosto 2012



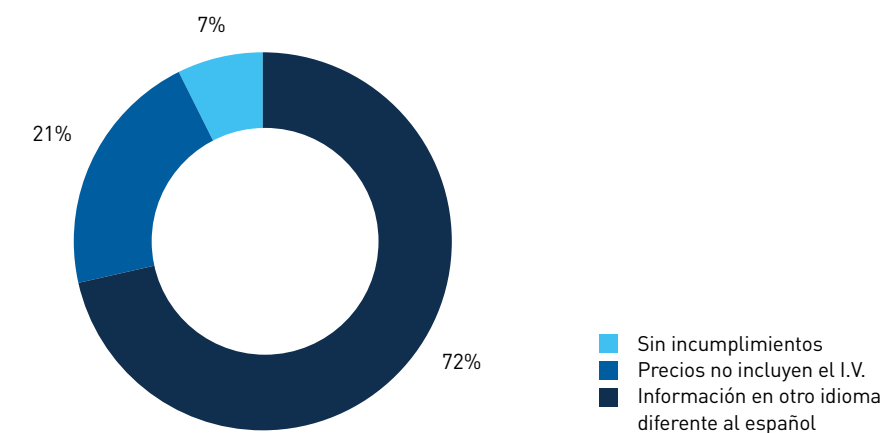
Fuente: MEIC-DAC-DEPAC, Actas de verificación de hechos, julio 2012

En el caso de los puntos de venta los principales incumplimientos detectados corresponden a que no se informa de manera visible el tipo de cambio para aquellos comercios que exhiben sus tarifas en dólares (11 comercios), no se indica cuáles son o donde consultar las restricciones sobre los servicios ofertados (7) y no tienen la información sobre las condiciones del contrato de servicios en idioma español (4).

Por su parte, en cuanto a las páginas web los principales incumplimientos detectados corresponden a que no se indican los precios con los impuestos incluidos (en 10 páginas web), no se informan las promociones correctamente con el precio anterior y el actual o el porcentaje de descuento (4) y no se indica cuáles son o donde ver las restricciones (4).

B) Verificación publicidad hoteles y restaurantes: El estudio contempló el análisis de un total de 44 hoteles y restaurantes y se revisó un total de 14 sitios, de los cuales únicamente 4 establecimientos estaban incumpliendo:

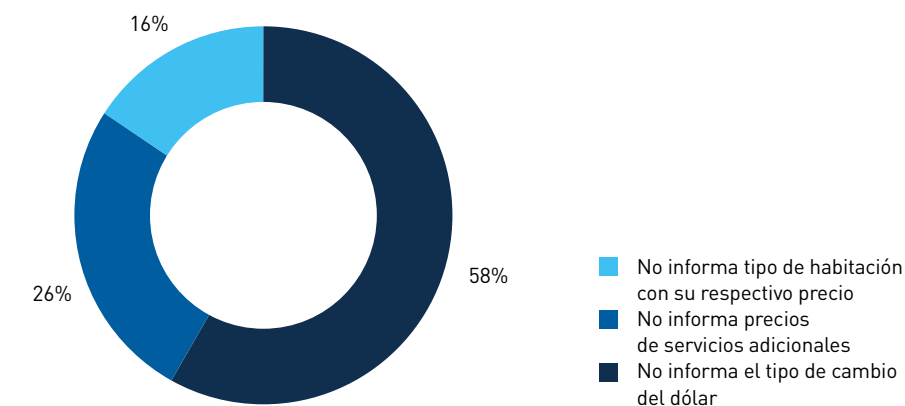
Gráfico 2 - Verificación de publicidad de hoteles en páginas web Incumplimientos en páginas Web



Fuente: Depac. Estudio abril-setiembre, 2012. Hoteles y Restaurantes.

Con respecto a los incumplimientos en los puntos de venta para el caso de los hoteles, de los 22 negocios analizados 14 presentaron diferentes incumplimientos, representando un 63% de la muestra total. El detalle de los incumplimientos encontrados para hoteles es el siguiente:

Gráfico 3 - Incumplimientos de los hoteles en materia de información



Fuente: DEPAC. Estudio abril-setiembre, 2012. Hoteles y Restaurantes.

En el caso de los restaurantes, de los 22 analizados, el incumplimiento se presenta únicamente en 3 establecimientos, lo que representa un 14% de la muestra. Los incumplimientos detectados en restaurantes se detallan a continuación:

- No se informa el tipo de cambio visible, esto en los casos en que los precios se anuncian en dólares: 33% (1 negocio).
- No se brinda la información de precios de las diferentes comidas y bebidas: 33% (1 negocio).
- Los precios no tienen el impuesto de servicio incluido en el menú: 33% (1 negocio).
- El 100% de los establecimientos corrigió la información en el tiempo requerido en la prevención realizada.

Sobre la problemática de consumo transfronterizo en la Región Centroamericana

Las economías de los países de la región centroamericana han cambiado debido al desarrollo de los mercados, a la entrada en vigencia de Tratados de Libre Comercio y al avance de las tecnologías de la información y comunicaciones, entre otros. Los consumidores centroamericanos también establecen cada vez más relaciones de consumo que trascienden las fronteras, dentro de las cuales destacan la de servicios turísticos, lo cual se ve motivado por la existencia de comercios con presencia en toda la región.

En estas nuevas prácticas comerciales pueden darse relaciones fraudulentas y engañosas, lo cual requiere de mecanismos para consolidar las buenas prácticas y para erradicar las prácticas negativas que pueden perjudicar el buen avance de la integración centroamericana.

Esta problemática fue abordada por el Consejo Centroamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (CONCADECO), a través de un proyecto que pretendía el establecimiento de una Red de Atención de Reclamaciones Transfronterizas en el seno de cada una de las Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor de Centroamérica; que permitiera a los consumidores interponer denuncias en su país de residencia por compras de bienes y/o servicios efectuados en otro país de la región centroamericana.

Sin embargo, este proyecto no pudo concretarse en virtud de las diferencias legales y reglamentarias imperantes en cada país, que impedían el desarrollo de un sistema como el pretendido. Sin embargo, un replanteamiento del proyecto se hace necesario fin de facilitar, en la medida de lo posible, la tramitación de reclamaciones para los nacionales de los países de la región.

Pese a lo anterior las Agencias miembros del CONCADECO se prestan cooperación y asistencia mutua de acuerdo a sus posibilidades, incluyendo el intercambio de información y las consultas necesarias, cuando se detectan consumidores afectados por empresas domiciliadas en países de la región. No obstante la región carece de un verdadero sistema de atención y resolución de deudas de consumidores transfronterizos, que permita la tramitación de procesos completos de forma que los consumidores de la región sean representados en sus intereses por organismos estatales que cada país designe; cuestión en la que, los miembros de las agencias de protección al consumidor de los distintos países hemos determinado como una necesidad en la que debemos trabajar.

Sobre la regulación específica de las ventas a plazo en Costa Rica

Durante el 2013 se promulgó una reforma al reglamento a la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que incluyó mejoras en la regulación de las llamadas ventas a plazo, que son aquellos contratos en los cuales la ejecución del servicio o la entrega del bien se da en el futuro. Dentro de este tipo de negocio se transan bienes de muy variada naturaleza, tales como inmuebles, apartamentos, casas, acciones, títulos y derechos que den participación a los consumidores como dueños, socios o asociados y los proyectos futuros de desarrollo, como centros sociales y turísticos, urbanizaciones, explotación de actividades industriales, agropecuarias y comerciales; y servicios, tales como clubes de viaje, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de mencionada Ley 7472.

La normativa obliga a la inscripción de la actividad y registro de las empresas siempre que concurren las siguientes condiciones:

Que se ofrezcan públicamente o de manera generalizada a los consumidores.

Que la entrega del bien, la prestación del servicio o la ejecución del proyecto constituya una obligación cuya prestación, en los términos ofrecidos o pactados, esté condicionada a un hecho futuro.

Que la realización de ese hecho futuro, en los términos ofrecidos y pactados, dependa de la persona física o de la entidad, de hecho o de derecho, según el caso, que debe entregar el bien, prestar el servicio o colocar a los consumidores en ejercicio del derecho en el proyecto futuro

Para la inscripción y autorización de planes de venta de bienes y prestación futura de servicios debe realizarse una revisión del contenido de los contratos y un análisis financiero contable para comprobar que la empresa cuenta con solvencia económica para vender ese proyecto de ejecución futura. De no contar con esa solvencia se exigirá al interesado rendir garantía o caución suficiente. El monto y plazo de la garantía

o caución se fijará con base en los parámetros establecidos en el Reglamento a la Ley 7472 (Decreto 37899-MEIC).

Las garantías tienen como propósito salvaguardar los derechos de los consumidores y evita que el consumidor deba asumir el riesgo de este tipo de industria, pues por alguna contingencia el proyecto resultar infructuoso y el dinero entregado por los consumidores estaría en riesgo de perderse. Por otra parte, un sistema de información y transparencia proporciona al consumidor de información actualizada sobre los proveedores y registrados y contratos autorizados que lo protege de eventuales estafas.

En el siguiente cuadro se puede apreciar la cantidad de denuncias interpuestas por consumidores sobre esta materia, ya sea por planes vacacionales, como por otros servicios como los funerarios, canastas navideñas, etc.

Cuadro N°2 - Resumen de denuncias ingresadas por Planes Vacaciones y Tiempos Compartidos en los años 2007 - 2013

Denuncias	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Denuncias por Planes Vacaciones	198	223	397	178	118	111	29	1254
Denuncias otros temas	1876	1880	2106	2191	2196	3036	3176	16461
Total denuncias ingresadas x año	2074	2103	2503	2369	2314	3147	3205	17715
% denuncias según total ingresado	9,55%	10,60%	15,86%	7,51%	5,10%	3,53%	0,90%	7,08%

De la información contenida en el cuadro se puede concluir que la cantidad de denuncias interpuestas por estas temáticas han tendido a incrementarse año con año.

Otro tipo de servicio que se incluyó en la mejora reglamentaria, fue el de espectáculos públicos, motivados por el incremento que esta industria había presentado durante los últimos años en cuanto a cancelaciones de eventos. Esta situación provocó que los consumidores denunciaran la falta de devolución del dinero pagado por los boletos ante la no realización del espectáculo.

Las cancelaciones de eventos masivos alcanzaron a 27 eventos internacionales en los últimos tres años. Este tipo de eventos cuenta con grandes sedes para su realización y generalmente son promocionados en toda la región centroamericana a efectos de atraer más público que garantice una venta total del evento dada la imposibilidad de hacerlo con solo el público nacional. Por esta razón su cancelación tiene efectos no solo a nivel local sino también fuera de nuestras fronteras. Se trata de conciertos o espectáculos con renombrados artistas internacionales cuya taquilla inicia su pre venta meses antes del evento.

Año	Espectáculos modificados	Espectáculos cancelados
2011	1	10
2012	2	7
2013	2	10

En algunos de estos casos fue preciso plantear una denuncia ante el Ministerio público pues el organizador o productor del evento no devolvió los dineros recibidos por el consumidor y se estimaron montos millonarios.

Correlativamente con ese comportamiento del sector comercial se da un incremento en las denuncias presentadas por los consumidores ante las cancelaciones en espectáculos públicos:

Cuadro 3 - Denuncias recibidas ante cancelación de espectáculos públicos (conciertos, eventos deportivos o artísticos)

Denuncias por eventos de esparcimiento	
Año	Cantidad
2011	15
2012	90
2013	22
Total	127

3. Acciones a nivel local

El derecho de consumo avanza y se deben ajustar las conductas de los comerciantes a las normas legales existentes, por lo que mediante actualizaciones de las normas reglamentarias, es viable cerrar portillos legales que permitan incumplimientos hacia los consumidores.

Por esta razón, como se mencionó líneas arriba, durante el año 2013 se redactó una reforma integral al Reglamento a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, emitida mediante Decreto Ejecutivo N° 36234-MEIC del 23 de setiembre, en la cual se abordan temáticas de gran impacto actual y hasta el momento no regulados, como los espectáculos públicos y el sector inmobiliario, ambos caracterizados por ser de ejecución futura de servicios.

Adicionalmente, se mejoró la normativa relativa a las reglas para aplicación de las garantías definiendo con mayor claridad en qué casos no es posible la reparación de un bien en garantía y debe procederse por ende al cambio o la devolución del importe pagado.

Por esta vía se espera impactar de modo positivo al comercio de modo que podamos contar con un mercado más ordenado, promoviendo buenas prácticas para que los consumidores puedan tomar decisiones de consumo que respondan a sus necesidades.

4. Consideraciones finales

Costa Rica cuenta con regulación específica para proteger al consumidor extranjero y turista, que realiza actos de consumo relacionados con actividades turísticas. Tales disposiciones se encuentran en el Reglamento de Empresas y Actividades Turísticas (Decreto N°25226-MEICTUR), mediante al cual se faculta al Instituto Costarricense de Turismo (ICT), para coadyuvar o representar a los turistas ante la Comisión Nacional del Consumidor y cualquier otra instancia.

El artículo 19 del mencionado reglamento dispone al efecto:

“Artículo 19.—El Instituto actuará ante la Comisión Nacional del Consumidor y ante cualquier otra instancia, como coadyuvante o representante de los turistas que se vean perjudicados por actuaciones de las empresas dedicadas al turismo inscritas o no bajo este régimen.

En caso de que el Instituto conozca de una denuncia sobre el funcionamiento de una empresa turística, ya sea que ésta cuente con Declaratoria Turística o no, y la falta sea de las previstas en la Ley de la Promoción, se trasladará el caso a la Comisión mencionada en el párrafo anterior, y se le dará el seguimiento correspondiente.”

Esta regulación permite que el extranjero pueda extender un poder administrativo ante esa entidad con la finalidad de que sus intereses sean representados en una denuncia de consumo. La representación a cargo del ICT es sin costo alguno para el extranjero y le permite contar con un funcionario que resguardará sus intereses y pretensiones durante el proceso sin necesidad de desplazamiento y permitiendo que los procesos puedan ser objeto de una resolución alterna de conflictos, o bien que, de no llegarse a concretar algún arreglo, se pueda continuar con la denuncia hasta su resolución final por parte de la Comisión Nacional del Consumidor.

Esta es una de las ventajas que ofrece el sistema de protección al consumidor de Costa Rica y que deseáramos sea posible en otros países de la región con el fin de dar un trato equitativo al turista nacional que visita otros países del área.

Ahora bien, pese a las enormes ventajas que este sistema presenta, su limitación reside en que únicamente aplica para contrataciones con empresas turísticas. Dicho de otra manera, todo consumo relacionado con empresas de turismo, agencias de viajes o tour operadores se encuentra cubierto por esta normativa, pero aún falta ampliar la protección para otros actos de consumo que pudiere realizar el turista y que no guarden relación con empresas de turismo; por ejemplo, la compra de un inmueble.

Adicionalmente debe insistirse en la idea de un sistema de resolución transfronteriza de controversias que, acompañado de un sistema de información eficaz sobre empresas y prácticas abusivas para el consumidor, permita evitar que éstas se repliquen en perjuicio del turista.

Por su parte, dentro de los retos que enfrenta Costa Rica para garantizar un comercio seguro a los consumidores turistas tanto nacionales como extranjeros, se encuentran:

- Establecer mejores mecanismos de monitoreo de la publicidad, de manera que se pueda prevenir las deficiencias de la información.
- Contar con un sistema de información eficiente capaz de llegar a la mayor cantidad de consumidores para que conozca, de previo a las contrataciones, los requisitos que debe cumplir una empresa para ofrecer contratos de ejecución futura (ventas a plazo) como lo es la autorización previa, facilitando su difusión por medios diversos de fácil acceso, por ejemplo, aplicativos en dispositivos móviles.
- En caso de que se detecten irregularidades o incumplimientos en el mercado, ejercer con adecuada difusión en los distintos medios, los mecanismos de cumplimiento de la Ley para la protección de los derechos de los consumidores, como lo son el trámite de la denuncia, la imposición de una eventual sanción por parte de la Comisión Nacional del Consumidor y la remisión de ciertos casos a la Fiscalía General de la República cuando se detecte un delito o fraude en perjuicio del consumidor.
- Trabajar en un sistema transfronterizo de atención de reclamaciones de turismo, pues al ser Costa Rica un destino turístico, los consumidores podrían ejercer todo tipo de reclamaciones a distancia.

Si deseamos impulsar a Latinoamérica como destino de atracción turística, los países debemos poner la mirada, además de la calidad de los servicios, las prestaciones e infraestructura, en el factor más relevante de la ecuación: el consumidor. Por eso no debemos olvidar que contar con un adecuado sistema de información, orientación y solución de controversias para los turistas puede convertirse en un elemento diferenciador que impacte positivamente la competitividad de la región como destino ideal para ser visitado por ciudadanos de todo el mundo.

CONSUMO E TURISMO NA COSTA RICA

Cynthia Zapata Calvo^{380*}

1. Generalidades

O turismo representa para a Costa Rica, como para muitos países em vias de desenvolvimento, uma fonte de renda e uma forma de informar aos visitantes de distintas partes do mundo outras vantagens que possuem o país.

Apesar das crises que marcaram uma desaceleração econômica no final da década passada e princípios da presente, a contribuição total do setor turístico ao Produto Interno Bruto (PIB) mundial cresceu 3% em 2012; mais rápido que o crescimento da economia mundial em seu conjunto (2,3%) e se prevê que cresça a um ritmo similar por ano nos próximos 10 anos, segundo um informe anual publicado pelo World Travel & Tourism Council (WTTC).

A Costa Rica, localiza-se no posto 72 no mundo e em primeiro lugar na América Central, superando a Guatemala (85), Honduras (97), El Salvador (110) e Nicarágua (142), segundo índice que toma em conta a geração de emprego direto e indireto, no que se refere ao PIB mundial, a quantidade de turistas que ingressam no país e o investimento que se faz neste setor.

O turismo costarricense contribuiu diretamente com ¢ 1,088 bilhões ao PIB em 2012 (4,8% do total) e indiretamente aportou ¢ 2,778.6 bilhões ao PIB; 12,3% do total. Quanto ao emprego, a indústria turística manteve o trabalho de 92.000 pessoas, e indiretamente de 142.500 (11,4% do total).

Todos esses dados nos ajudam a compreender por que o turismo é relevante não somente do ponto de vista do desenvolvimento que representa para a economia local, mas também pelo aspecto humano que envolve. O turismo como indústria somente é sustentável se o país se torna um destino apreciado pelos visitantes que encontram nele vantagens que não se observam em outros destinos. Por isso, ante a possibilidade de visitar países com estruturas mais robustas, do ponto de vista do exercício dos direitos do consumidor, resultaria lógico que um consumidor eleja visitar um país onde seus direitos, ante um eventual problema de consumo, se encontrem assegurados e seu exercício seja possível mesmo se encontra-se fora das fronteiras onde se realizou a compra ou a contratação.

^{380*} Diretora da Direção de Apoio ao Consumidor da Costa Rica

O mesmo sucede com o turista local, que deve estar em possibilidade de exercer seus direitos com facilidade, para o qual devem garantir vias de acesso rápidas e de baixo custo para tramitar as reclamações de consumo.

2. Problemática

Na Costa Rica o sistema de resolução de controvérsias de consumo pode dar-se por duas vias: a Administrativa, recorrendo-se à Comissão Nacional do Consumidor; e a Judicial, recorrendo-se às vias civil e penal. Existe, no entanto, exclusão de vias, pela qual se um consumidor opta pela via judicial não poderá recorrer à administrativa, que é uma via gratuita, não requer patrocínio de advogado e também é mais rápida. Originariamente concebida para reclamações de menor quantia, a via administrativa recebe reclamações das mais variadas espécie e quantia, pois a Lei de Promoção da Concorrência e Defesa Efetiva do Consumidor não estabeleceu limites às quantias das reclamações. A Comissão Nacional do Consumidor é um Tribunal Administrativo e um órgão de máxima descentralização do Ministério da Economia, Indústria e Comércio, o que significa que resolve com independência de critério e que suas resoluções não são revisadas pelo Ministro, mas sim que somente a própria Comissão pode revisar suas resoluções. Antes do início do procedimento administrativo, o sistema de consumo costarricense fornece aos consumidores mecanismos de resolução alternativa de conflitos como mediação e conciliação. Todo o caso admissível e com pretensão patrimonial é submetido às tentativas de negociação assistida à distância e à audiências de conciliação, conforme o caso.

A fim de abordar a problemática existente na Costa Rica, a respeito da aquisição de serviços associados às áreas de turismo, é importante advertir que dentro das principais causas conhecidas pela Comissão Nacional do Consumidor, estão os contratos de vendas a prazo,

em sua maioria não autorizadas (quadro 1), seguido por serviços em Hotéis e, posteriormente, passagens aéreas.

Quadro 1 - Principais denúncias por temáticas de Turismo

	2011	2012	2013
Vendas a prazo	112	111	31
Bilhetes aéreos	20	29	13
Hotéis e similares	17	20	68
Outros	2	17	3
Total	151	177	115

No caso de contratos turísticos de execução futura (vendas a prazo, time sharing e similares), a Costa Rica conta com uma regulação especial estabelecida na Lei 7472, Lei de Promoção da Concorrência e Defesa Efetiva do Consumidor, na qual se estabelece a obrigação dos empresários que comercializam esses tipos de contratos, a contar com um registro e uma autorização prévia para a comercialização dos mesmos.

A ausência de inscrição e registro desta atividade, assim como as técnicas de venda em baixa estação, são as causas mais comuns de descumprimentos que apresenta esta indústria, que tem como elementos comuns o oferecimento público do serviço em um evento massivo, em geral associado a um jantar em um restaurante e a promessa de um prêmio ou regalia. A assinatura deste tipo de contrato deixa o consumidor em uma situação de desvantagem absoluta, pois ao não estarem autorizadas, estas empresas demonstram não contar com a solvência econômica necessária (seja mediante a demonstração de suficiência patrimonial ou existência de uma caução) para ressarcir o consumidor ante um eventual encerramento de operações. Adicionalmente seus contratos não têm sido submetidos à revisão e normalmente se encontram cheios de cláusulas abusivas. As denúncias recebidas, evidenciam falta de informação aos consumidores, práticas abusivas na comercialização, uso de técnicas de vendas em baixa estação e enganosidades.

Em sendo contratos não autorizados, a Comissão Nacional do Consumidor os considerou nulos e impôs multas às empresas a partir de \$ 2.000 até \$ 16.000, dependendo da gravidade dos fatos, já que a incidência se dá a um grupo considerável de consumidores. Adicionalmente, a Comissão ordenou em cada caso, a interrupção da atividade.

Nos casos relacionados a serviços turísticos em Hotéis, foram identificadas denúncias que vão desde uma publicidade enganosa, à utilização de imagens que não correspondem ao estado atual das instalações, falta de informação sobre penalização dos cancelamentos de reservas, e inclusive casos nos quais a informação básica do preço do serviço não se encontra ou não é completa porque não inclui os impostos. Muitos destes casos se submetem a vias alternativas de resolução de conflitos como a mediação e a conciliação, dando-se por concluída a causa, mas, para aqueles casos que passam ao procedimento administrativo e se comprova descumprimento à lei, se ordena ao infrator a devolução do dinheiro pago pelo consumidor e o pagamento de uma multa.

No caso das companhias aéreas, o relato comum de queixas se refere ao descumprimento do itinerário, o qual faz o consumidor perder voos de conexão, tornando a denúncia muitas vezes um assunto que transcende as fronteiras. Na maioria dos casos se aplicam os direitos mínimos de compensação estabelecidos em tratados internacionais (Pacto de Varsóvia - Convenção de Montreal); todavia, estas soluções seguem sendo insuficientes para alcançar uma adequada compensação perante a interrupção das operações de uma companhia aérea, como aconteceu no passado com os casos da Air Madrid e da Mexicana, companhias de bandeira espanhola e mexicana cujo encerramento afetou um número incontável de consumidores costarricenses que viram ser impossível recuperar os montantes do contrato não cumprido pela companhia aérea. A falta de um fundo de garantia ou de seguros a favor dos consumidores por parte das

companhias aéreas em cada país onde se mantinham operações, assim como a impossibilidade de controlar os ativos de uma companhia aérea de bandeira estrangeira são parte da problemática que deve ser abordada para se conseguir uma solução integral ao problema descrito. Outro tema recorrente nas queixas dos consumidores é a falta de informação sobre a totalidade do preço da passagem aérea, que se cotiza sem incluir os impostos, encargos adicionais ou os denominados "direitos de aeroporto", o que impede ao consumidor realizar uma efetiva comparação nos preços. O mesmo ocorre com a informação relevante relativa aos procedimentos de reclamação e às cláusulas de exclusão de responsabilidade, habitualmente escondidas nos termos de um contrato em letra muito pequena ou escondidas na página web onde se realiza a compra.

Quanto aos serviços que oferecem as agências de viagens, que incluem pacotes com passagens aéreas, hospedagem, transporte nos lugares de destino, entre outros; as denúncias vão desde descumprimentos totais entre o oferecido e o entregue (descumprimentos de contrato), até descumprimentos na informação que envolvem publicidade enganosa, falta de definição dos preços finais, omissão de informação relevante para usufruir o oferecido, descrição pouco clara das condições e termos e, inclusive, cláusulas abusivas com renúncia de direitos.

No ano 2013, por ocasião do Mundial de Futebol de 2014, várias agências de viagens ofereceram pacotes de viagens ao Mundial, incluindo os ingressos para as partidas de futebol. Essa prática não levou em conta a mudança nas regras por parte da FIFA, que impôs a venda de ingressos sem um intermediário, por meio da página web desta organização, com a particularidade de que o participante devia registrar-se primeiro para então converter-se em "adjudicatário" do ingresso. Além disso, a FIFA colocou bilhetes ou tíquetes em mãos de um terceiro para a sua comercialização direta (mediante a empresa denominada **Match Services**) a quem se deu a possibilidade de vender um tipo especial de bilhetes denominados "Hospitality".

No caso da Costa Rica, uma única agência com licença da Match Services, foi a encarregada de comercializar diretamente os tíquetes tipo "Hospitality". O resto dos tíquetes deveriam ser adquiridos por meio de um registro de cada consumidor no portal da FIFA, que realizaria posteriormente a adjudicação em uma espécie de sorteio.

A névoa na informação existente sobre os mecanismos para adquirir os tíquetes para o Mundial de Futebol de 2014, assim como as múltiplas ofertas de vários intermediários que garantiam os tíquetes de ingresso aos encontros desportivos, levaram à Comissão Nacional do Consumidor – CNC – a determinar que aquelas ofertas eram enganosas, uma vez que não podiam garantir a entrega desses ingressos aos consumidores, e ordenou, portanto, a paralisação desse tipo de publicidade e o estabelecimento de uma multa.

Todavia, resta ainda por determinar e analisar as consequências que tem um sistema de comercialização como o descrito para a concorrência, e se resulta o mais idôneo para garantir a participação dos consumidores e a transparência do mercado.

Sobre as investigações realizadas em matéria de publicidade do setor turístico na Costa Rica

Na Costa Rica a publicidade tanto do setor turístico, como em geral, está regulada igualmente na Lei de Promoção da Concorrência e Defesa Efetiva do Consumidor no. 7472 e seu Decreto no. 37899-MEIC, cujo objetivo é proteger efetivamente os direitos e os interesses legítimos do consumidor, a tutela e a promoção do processo de concorrência e livre concorrência.

Especificamente tal corpo normativo dispõe, em relação a esta matéria, o seguinte:

É dever de todo comerciante: "Informar suficientemente ao consumidor, em espanhol, de maneira clara e verídica, acerca dos elementos que incidam

de forma direta sobre sua decisão de consumo" (Diário Oficial n° 14, de 19 de janeiro de 1995, Lei 7472, Artigo 34, inciso b).

"A oferta, a promoção ou a publicidade dos bens e serviços deve realizar-se de acordo com a natureza deles, suas características, condições, conteúdo, peso quando corresponda, utilidade ou finalidade, de modo que não induza a erro ou engano ao consumidor. Não podem omitir-se tais informações, se dele pode derivar dano ou perigo para a saúde ou a segurança do consumidor" (Lei 7472, artigo 37).

"Toda promoção ou oferta especial deve indicar o preço anterior do bem ou o serviço, o novo preço ou o benefício que, ao aproveitá-las, obterá o consumidor" (Lei 7472, artigo 41).

"Os preços dos bens e serviços deverão estar indicados de maneira que não reste dúvida do montante final incluindo todos os impostos, os encargos, ou comissões quando correspondam. Além disso, se a oferta se realiza em moeda estrangeira, deverá informar ao consumidor de forma visível, clara e oportuna o tipo de câmbio de referência de venda do Banco Central de Costa Rica, em conformidade com o estabelecido no artigo 48 da Lei Orgânica do Banco Central, Lei n° 7558" (Diário Oficial n° 182, Segunda-feira, 23 de setembro de 2013, Regulamento à Lei 7472, artigo 93.—Sobre preços).

"Toda promoção ou oferta especial deve indicar o preço anterior do bem ou o serviço, o novo preço ou o benefício que ao aproveitá-las, obterá o consumidor e qualquer limitação ou restrição que implique a oferta.

Se a promoção ou oferta está sujeita a limitações ou restrições de qualquer índole, assim se deverá indicar na publicidade" (Regulamento à Lei 7472, artigo 112).

É importante ressaltar que o Ministério da Economia, Indústria e Comércio não realiza uma autorização prévia da publicidade, mas sim verifica a posteriori, quer dizer, inclui a análise da veracidade da publicidade, de maneira que se comprove que a informação corresponde aos termos ou características reais do bem ou serviço ofertado e não induza a erro ou engano ao consumidor, sob os seguintes pressupostos:

1. O consumidor tem direito a uma informação clara, verídica, suficiente, prévia e em espanhol à decisão de consumo.
2. O comerciante tem a obrigação de informar, anunciar e/ou promover, sob as condições estabelecidas pela Lei no. 7472 e seu regulamento Decreto n° 37899-MEIC.

Para a verificação, utilizam-se como fontes de informação a documentação que tenha sido entregue pelo anunciante, visitas ao estabelecimento, supervisão da publicidade emitida por diversos meios, entre outros. No caso de se detectar algum descumprimento pela primeira vez, faz-se um informe à empresa com a advertência de correção em um prazo determinado. Caso a empresa que tenha sido prevenida não acate as instruções feitas no prazo concedido, é realizada uma denúncia perante a Comissão Nacional do Consumidor.

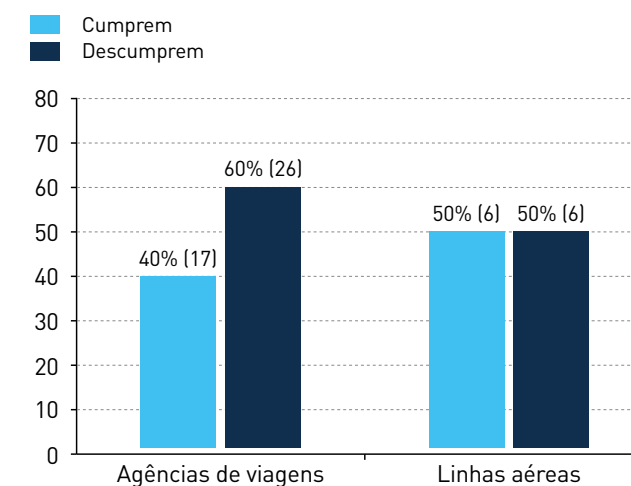
Durante o ano 2012, a Direção de Apoio ao Consumidor conduziu dois estudos sobre o setor turístico que vale a pena comentar, pois supomos que não somente em nosso país poderiam ocorrer as irregularidades encontradas, é precisamente mediante o intercâmbio de informação que conseguimos construir melhores ferramentas para o combate das práticas que vulnerabilizam os direitos do consumidor.

A) Verificação da publicidade de agências de viagens e companhias aéreas: motivados na crescente demanda dos serviços de transporte aéreo e pacotes turísticos em escala nacional e internacional, e no aumento na oferta de empresas dedicadas a fornecer esse tipo de serviços, como o são as linhas aéreas e as agências de viagens, considerou-se de suma importância investigar e analisar a informação que se fornecia ao consumidor final na hora de contratar os mencionados serviços.

O estudo contemplou a revisão de Notas fiscais, bilhetes, contratos de serviços turísticos, rótulos, panfletos e informação inserida nas páginas web. A verificação abarcou 56 comércios dedicados a fornecer serviços de transporte aéreo e pacotes turísticos, se visitou 44 pontos de venda e se analisaram

48 páginas web que ofereciam e promoviam serviços de transporte aéreo e pacotes turísticos. De acordo com os dados obtidos, 57% (32) dos comércios verificados apresentaram algum tipo de descumprimento, seja no ponto de venda ou nas páginas web, enquanto que 43% (24) não apresentaram nenhum tipo de descumprimento em matéria de informação, segundo se detalha no seguinte gráfico:

Gráfico 1 - Nível de cumprimento em matéria de informação ao consumidor das companhias aéreas e agências de viagens verificadas, agosto 2012



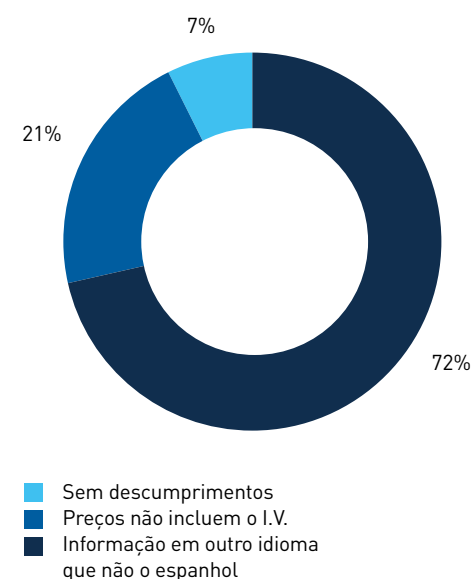
Fonte: MEIC-DAC-DEPAC, Atas de verificação de fatos, julho 2012.

No caso dos pontos de venda, os principais descumprimentos detectados correspondem ao fato de não se informar, de maneira visível, o tipo de câmbio para aqueles comércios que exibem suas tarifas em dólares (11 comércios), não se indica quais são ou onde consultar as restrições sobre os serviços ofertados (7) e não tem a informação sobre as condições do contrato de serviços em idioma espanhol (4).

Por sua parte, a respeito das páginas web, os principais descumprimentos detectados correspondem a não se indicar os preços com os impostos incluídos (em 10 páginas web), não se informar as promoções corretamente com o preço anterior e o atual ou a porcentagem de desconto (4) e não se indicar quais são, ou onde observar as restrições (4).

B) Verificação da publicidade de hotéis e restaurantes: o estudo contemplou a análise de um total de 44 hotéis e restaurantes e revisou um total de 14 sites, dos quais unicamente 4 estabelecimentos não cumpriam suas obrigações:

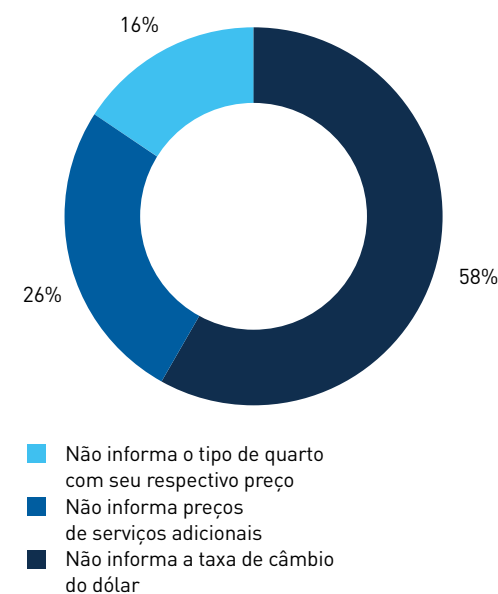
Gráfico 2 - Verificação de publicidade de hotéis em páginas web



Fonte: Depac. Estudo abril-setembro, 2012. Hotéis e Restaurantes.

No que se refere aos descumprimentos nos pontos de venda para o caso dos hotéis, dos 22 negócios analisados 14 apresentaram diferentes descumprimentos, representando 63% da análise total. O detalhe dos descumprimentos encontrados para hotéis é o seguinte:

Gráfico 3 - Descumprimentos dos hotéis em matéria de informação



Fonte: DEPAC. Estudo abril-setembro, 2012. Hotéis e Restaurantes.

No caso dos restaurantes, dos 22 analisados, o descumprimento se apresenta unicamente em 3 estabelecimentos, o que representa 14% da amostra. Os descumprimentos detectados em restaurantes se detalham a seguir:

- Não se informa o tipo de câmbio visível, isto nos casos em que os preços se anunciam em dólares: 33% (1 negócio).
- Não se fornece a informação de preços das diferentes comidas e bebidas: 33% (1 negócio).
- Os preços não têm o imposto de serviço incluído no menu: 33% (1 negócio).
- 100% dos estabelecimentos corrigiu a informação no tempo requerido conforme a notificação realizada.

Sobre a problemática de consumo transfronteiriço na Região Centro-Americana

As economias dos países da região centro-americana têm mudado devido ao desenvolvimento dos mercados, à entrada em vigência de Tratados de Livre Comércio e ao avanço das tecnologias da informação e comunicações, entre outros. Os consumidores centro-americanos também estabelecem cada vez mais relações de consumo que transcendem as fronteiras, dentro das quais se destacam a de serviços turísticos, a qual se vê motivada pela existência de comércios com presença em toda a região.

Nestas novas práticas comerciais podem ocorrer relações fraudulentas e enganosas, as quais requerem mecanismos para consolidar as boas práticas e para erradicar as práticas negativas que podem prejudicar o bom avanço da integração centro-americana.

Esta problemática foi abordada pelo Conselho Centro-Americano de Agências Governamentais de Proteção ao Consumidor (CONCADECO), por meio de um projeto que pretendia o estabelecimento de uma Rede de Atenção de Reclamações Transfronteiriças no interior de cada uma das Agências Governamentais de Proteção ao Consumidor da América Central; que permitiria aos consumidores interpor denúncias em seu país de residência por compras de bens e/ou serviços efetuados em outro país da região centro-americana.

Entretanto, esse projeto não pôde concretizar-se em virtude das diferenças legais e regulamentárias imperantes em cada país, que impediam o desenvolvimento de um sistema como o pretendido. Entretanto, uma reformulação do projeto se faz necessária a fim de facilitar, na medida do possível, a tramitação de reclamações para os nacionais dos países da região.

Em que pese o que foi dito anteriormente, as Agências membros do CONCADECO prestam cooperação e assistência mútua de acordo com as suas possibilidades,

incluindo o intercâmbio de informação e as consultas necessárias, quando se detectam consumidores afetados por empresas domiciliadas em países da região. Não obstante, a região carece de um verdadeiro sistema de atenção e resolução de reclamações de consumidores transfronteiriços, que permita a tramitação de processos completos de forma que os consumidores da região sejam representados em seus interesses por organismos estatais que cada país designe; questão em que os membros das agências de proteção ao consumidor dos distintos países determinaram como uma necessidade na qual devem trabalhar.

Sobre a regulação específica das vendas a prazo na Costa Rica

Durante o ano de 2013 foi promulgada uma reforma ao regulamento à Lei 7472, de Promoção da Concorrência e Defesa Efetiva do Consumidor, que incluiu melhorias na regulação das chamadas vendas a prazo, que são aqueles contratos nos quais a execução do serviço ou a entrega do bem se dá no futuro. Dentro desse tipo de negócio se comercializam bens de natureza variada, tais como imóveis, apartamentos, casas, ações, títulos e direitos que dão participação aos consumidores como donos, sócios ou associados e os projetos de desenvolvimento futuro, como centros sociais e turísticos, urbanizações, exploração de atividades industriais, agropecuárias e comerciais; e serviços, tais como clubes de viagem, em conformidade com o estabelecido no artigo 44 da mencionada Lei 7472.

A normativa obriga à inscrição da atividade e ao registro das empresas sempre que ocorram as seguintes condições:

- Se ofereçam publicamente ou de maneira generalizada aos consumidores;
- A entrega do bem, a prestação do serviço ou a execução do projeto constitua uma obrigação cuja prestação, nos termos oferecidos ou pactuados, estiver condicionada a um fato futuro;

- A realização desse fato futuro, nos termos oferecidos e pactuados, dependa da pessoa física ou da entidade, de fato ou de direito, segundo o caso, que deve entregar o bem, prestar o serviço ou colocar aos consumidores em exercício do direito no projeto futuro.

Para a inscrição e a autorização de planos de venda de bens e prestação futura de serviços, deve realizar-se uma revisão do conteúdo dos contratos e uma análise financeira contábil para comprovar que a empresa conta com solvência econômica para vender esse projeto de execução futura. Ao não contar com essa solvência se exigirá do interessado que apresente garantia ou caução suficiente. O montante e prazo da garantia ou caução se fixará com base nos parâmetros estabelecidos no Regulamento à Lei 7472 (Decreto 37899-MEIC).

As garantias têm como propósito salvaguardar os direitos dos consumidores e evita que o consumidor assumo o risco deste tipo de indústria, se por alguma contingência o projeto resultar não exitoso, colocando o dinheiro entregue pelos consumidores em risco de perder-se. Por outra parte, um sistema de informação e transparência proporciona ao consumidor informação atualizada sobre os fornecedores registrados e contratos autorizados que o protege de eventuais fraudes.

No seguinte quadro é possível apreciar a quantidade de denúncias interpostas por consumidores sobre esta matéria, seja por planos de férias, como por outros serviços como os funerários, cestas de natal, etc.

Quadro 2 - Quadro resumo das denúncias interpostas por Planos de Férias e Tempos Compartilhados anos 2007 - 2013

Denúncias	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Denúncias por Planos de Férias	198	223	397	178	118	111	29	1254
Denúncias por outros temas	1876	1880	2106	2191	2196	3036	3176	16461
Total denúncias realizadas x ano	2074	2103	2503	2369	2314	3147	3205	17715
% denúncias conforme o total	9,55%	10,60%	15,86%	7,51%	5,10%	3,53%	0,90%	7,08%

Da informação contida no quadro é possível concluir que a quantidade de denúncias interpostas por estas temáticas tende a incrementar-se ano a ano.

Outro tipo de serviço que se incluiu na melhoria regulamentar foi o de espetáculos públicos, motivados pelo que esta indústria tem apresentado durante os últimos anos enquanto ao aumento de cancelamentos de eventos. Esta situação fez com que os consumidores denunciasses a falta de devolução do dinheiro pago pelos ingressos ante a não realização do espetáculo.

Os cancelamentos de eventos massivos alcançaram 27 eventos internacionais nos últimos três anos. Esses tipos de eventos contam com grandes sedes para sua realização e geralmente são promovidos em toda a região centro-americana para efeitos de atrair mais público, o que garante uma venda total do evento dada a impossibilidade de fazê-lo apenas com o público nacional. Por esta razão seu cancelamento tem efeitos não apenas no âmbito local, mas também fora de nossas fronteiras. Trata-se de concertos ou espetáculos com renomados artistas internacionais cuja bilheteria inicia sua pré-venda meses antes do evento.

Ano	Espetáculos alterados	Espetáculos cancelados
2011	1	10
2012	2	7
2013	2	10

Em alguns desses casos foi preciso protocolar uma denúncia no Ministério Público, pois o organizador ou produtor do evento não devolveu o dinheiro recebido pelo consumidor, estimado em quantias milionárias.

Relacionado a esse comportamento do setor comercial se dá um aumento nas denúncias apresentadas pelos consumidores ante os cancelamentos em espetáculos públicos:

Quadro Nº 3 - Denúncias recebidas pelo cancelamento de espetáculos públicos (concertos, eventos desportivos ou artísticos)

Denúncias por eventos de entretenimento	
Ano	Quantidade
2011	15
2012	90
2013	22
Total	127

3. Ações em âmbito local

O direito do consumidor avança e as condutas dos comerciantes devem ser ajustadas às normas legais existentes, sendo que, mediante atualizações das normas regulamentares, é viável fechar lacunas legais que permitam descumprimentos no que se refere aos direitos dos consumidores.

Por esta razão, como se mencionou linhas acima, durante o ano 2013 foi redigida uma reforma integral no Regulamento à Lei de Promoção da Concorrência e Defesa Efetiva do Consumidor, emitida mediante Decreto Executivo nº 36234-MEIC, de 23 de setembro, na qual se abordam temáticas de grande impacto atual e até o momento não regulados, como os espetáculos públicos e o setor imobiliário, ambos caracterizados por ser de execução futura de serviços.

Adicionalmente, aperfeiçou-se a normativa relativa às regras para aplicação das garantias, definindo com maior clareza em quais casos não é possível a reparação de um bem em garantia e deve proceder-se, por fim, à troca ou a devolução do montante pago.

Por esta via se espera impactar de modo positivo ao comércio de modo que possamos contar com um

mercado mais ordenado, promovendo boas práticas para que os consumidores possam tomar decisões de consumo que respondam as suas necessidades.

4. Considerações finais

A Costa Rica conta com regulação específica para proteger o consumidor estrangeiro e turista, que realiza atos de consumo relacionados com atividades turísticas. Tais disposições se encontram no Regulamento de Empresas e Atividades Turísticas (Decreto nº 25226 MEICTUR), mediante o qual, se faculta ao Instituto Costarricense de Turismo (ICT), co-ajudar ou representar os turistas ante a Comissão Nacional do Consumidor e qualquer outra instância.

O artigo 19 do mencionado regulamento dispõe:

“Artigo 19.—O Instituto atuará perante a Comissão Nacional do Consumidor e perante qualquer outra instância, como coadjuvante ou representante dos turistas que se vejam prejudicados por atuações das empresas dedicadas ao turismo inscritas ou não sob este regime.

Caso o Instituto conheça uma denúncia sobre o funcionamento de uma empresa turística, conte esta com Declaratória Turística ou não, e as falhas sejam as previstas na Lei da Promoção, o caso será encaminhado para a Comissão mencionada no parágrafo anterior, e lá se dará o encaminhamento correspondente”.

Esta regulação permite que o estrangeiro possa estender um poder administrativo perante essa entidade com a finalidade de que seus interesses sejam representados em uma denúncia de consumo. A representação a cargo do ICT é sem custo algum para o estrangeiro e lhe permite contar com um funcionário que resguardará seus interesses e pretensões durante o processo, sem necessidade de deslocamento e permitindo que os processos possam ser objeto de uma resolução alternativa de conflitos, ou caso não se concretize nenhum acordo, se possa continuar com a denúncia até sua resolução final por

parte da Comissão Nacional do Consumidor.

Essa é uma das vantagens que oferece o sistema de proteção ao consumidor da Costa Rica e que desejamos ser possível em outros países da região com o fim de dar um trato equitativo ao turista nacional que visita outros países da área.

Ainda, em que pese as enormes vantagens que este sistema apresenta, sua limitação reside no fato de unicamente aplicar para contratações com empresas turísticas. Dito de outra maneira, todo consumo relacionado com empresas de turismo, agências de viagens ou operadores de passeios se encontra coberto por essa normativa, mas ainda falta ampliar a proteção para outros atos de consumo que pode realizar o turista e que não guardam relação com empresas de turismo; por exemplo, a compra de um imóvel.

Adicionalmente deve insistir-se na ideia de um sistema de resolução transfronteiriça de controvérsias que, acompanhado de um sistema de informação eficaz sobre empresas e práticas abusivas para o consumidor, permita evitar que estas se repliquem em prejuízo do turista.

Por sua parte, dentro dos desafios que enfrenta a Costa Rica para garantir um comércio seguro aos consumidores turistas, tanto nacionais como estrangeiros, encontram-se:

Estabelecer melhores mecanismos de monitoramento da publicidade, de maneira que se possa prevenir as deficiências da informação.

Contar com um sistema de informação eficiente capaz de alcançar a maior quantidade de consumidores para que conheça, previamente às contratações, os requisitos que deve cumprir uma empresa para oferecer contratos de execução futura (vendas a prazo) como o é a autorização prévia, facilitando sua difusão por meios diversos de fácil acesso, por exemplo, aplicativos em dispositivos móveis.

No caso de que se detectem irregularidades ou descumprimentos no mercado, exercer com adequada difusão nos distintos meios, os mecanismos de cumprimento da Lei para a proteção dos direitos dos consumidores, como o são o trâmite da denúncia, a imposição de uma eventual sanção por parte da Comissão Nacional do Consumidor e o encaminhamento de certos casos à Procuradoria Geral da República quando se detecte um delito ou uma fraude em prejuízo do consumidor.

Trabalhar em um sistema transfronteiriço de atenção a reclamações de turismo, pois ao ser a Costa Rica um destino turístico, os consumidores poderiam exercer todo tipo de reclamações à distância.

Se desejamos impulsionar a América Latina como destino de atração turística, os países devem pôr em foco, além da qualidade dos serviços, as prestações e a infraestrutura no fator mais relevante da equação: o consumidor. Por isso, não devemos esquecer que contar com um adequado sistema de informação, orientação e solução de controvérsias para os turistas pode converter-se em um elemento diferenciador que impacte positivamente a competitividade da região como destino ideal para ser visitado por cidadãos de todo o mundo.

ENFORCEMENT OF CONSUMER PROTECTION LAWS IN THE TRAVELLING BRANCH IN THE NETHERLANDS



Bob Boelema^{381*}

1. Introduction

This article is written at the request of the National Secretary for Consumer of Brasil, Mrs. Juliana Pereira Da Silva, in the context of the International Seminar on Consumption and Tourism in Brasilia, 11 and 12 March, 2014. I thank the National Secretary for Consumer for the invitation, which give me the opportunity to share some of our enforcement experiences with our colleagues in Brazil.

In this article a few relevant issues come alongside about the protection of consumers in the travelling industry from the perspective of the enforcement of consumer protection laws in the Netherlands.

I work for the Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) as coordinator enforcement and international affairs at the Consumer Division. I have written this article on a personal basis. To do so I have used ACM's public information and my daily observations and experiences on the job.

First I give a brief introduction about ACM, followed by an overview of the main current consumer problems in the travelling industry in the Netherlands. Then I discuss our approach to tackle these problems and go into some details of the relevant legislation and enforcement steps. Next I provide an overview of the two main international cooperation bodies in which ACM cooperate with other countries for cross border issues concerning the protection of consumers and I conclude with some final remarks.

^{381*} Coordinator enforcement and international affairs, Consumer Division – Netherlands Authority for Consumers and Markets

2. About ACM

ACM was created on 1 April 2013. ACM is a merger of the Netherlands Consumer Authority, the Competition Authority and the independent Post and Telecommunications Authority. So alongside all the powers ACM took over from the Consumer Authority to protect consumers, ACM is also responsible for competition and regulation enforcement. The rationale underlying the merger is to cut costs, but also to promote a more effective and efficient approach to consumer protection and market oversight.

ACM has its mission - promoting opportunities and options for businesses and consumers. Creating this new authority gave ACM the opportunity to find a common denominator on which ACM could focus our market oversight, and not surprisingly, came up with the consumer. In fact ACM want to make the consumer central to every action it takes. ACM has published a strategy document in which is explained that increasing consumer welfare is ACM's primary goal. ACM wishes to see markets in which consumers have an actual choice, and in which businesses can compete freely for the favor of consumers. The desired result is sustainable welfare growth in the broader sense of the word. It includes welfare growth as a result of financial and qualitative effects for consumers, in the short run and in the long run.

ACM has 550 employees. The new authority continues to enforce the existing legislation of its predecessors. ACM sees possible synergies in combined enforcement, in terms of the choice of tools and remedies used by ACM to tackle market problems. For example, social media and communication tools can be put to innovative use to develop competition in newly liberalized markets, such as an energy coach, which helps consumers through the process of switching energy.

ACM took over the responsibility for the enforcement of compliance by businesses with general consumer-protection laws and regulations. The most important duties in this context are dealing with collective violations of consumer law and raising awareness among consumers of their rights and obligations. It does so by using its various powers to conduct investigations into violations and to force businesses to comply with the law. At the same time, it gives practical advice to (individual) consumers about their rights and obligations through consumer information portal www.consuwijzer.nl.

3. About some of the main consumer problems in the travelling industry in the Netherlands

All enforcers will recognize the fact that it necessary to prioritize the topics you would like to address in your enforcement actions. There are always more consumer problems to be solved than your organization is able to solve. So it is necessary to define focus areas. On the basis of its prioritization criteria the former Netherlands Consumer Authority formulated the untransparent prices in the travel industry as one of the three main focus areas in 2012/2013. What were the problems in the Netherlands?

In 2010 the more than 16 million consumers in Netherlands spend more than 3.5 billion Euros online on trips and holidays. It was by far the largest segment of consumer online expenditures. However, because of untransparent prices, consumers unnecessarily spend much time and money when booking tickets, trips or holiday homes, or they cannot always find the best deal. It was estimated that the excess amount of time and money consumers spend this way results in a consumer welfare loss, conservative estimated at tens of millions of Euros.

When booking airline tickets and other holiday products, such as holiday homes or holiday packages, it often turned out that these products could not be purchased at the prices they were advertised with. During the booking process, consumers frequently faced additional fees, such as booking fees, administration fees and obligatory laundry charges. In some cases, checkboxes for optional services or insurances, which were not compulsory, had often been pre-ticked. Investigations by the Netherlands Consumer Association Consumentenbond, among other investigations, uncovered these practices, as well as various decisions by the Netherlands Advertising Code Committee did. A lot of consumer complaints were received.

Investigations by the former Consumer Authority, too, showed that separately charging unavoidable costs during the booking process appeared to be the rule rather than the exception. A booking's final price was often shown at the end of the booking process after consumers had obviously already been lured to this website by advertising a low price. Once consumers had started the booking process and had finally reached the purchasing step, however, the odds were that they eventually accepted the additional costs. As a result, consumers end up paying more than they were planning to pay. Untransparent pricing in the travel industry thus led to consumers finding it hard to compare prices, and to spend more time and money than expected on research. Finding the best deal therefore became quite daunting a task. A conservative estimate by the Authority of the welfare loss as a result of untransparent prices was tens of millions of Euros.

4. About our approach to tackle these consumer problems

It was analyzed that the insufficient price transparency and, in particular, this lack of clarity was caused by two essential aspects of the offers:

- there are additional costs that are unavoidable but are only stated with the offer at a later stage;
- the use of 'opt-out' by providers: 'choice' options that have been ticked in advance, which the consumer then has to actively untick.

A case law

There was one particular case, concerning the behaviour of an European airline company, which had drawn the attention of the Consumer Authority and the attention of some of our European colleagues for quite some time. A lot of complaints from consumers about hidden additional and unavoidable cost, opt-out constructions, inadequate opportunities to email or to contact customer service and aggressive commercial practices were received and that made this case the first priority. There were no indications that the company would adjust its behavior. Investigations were started on the website of the company in January 2012 and decisions were finally published in March 2013 in order to inform the consumers. The decisions contained fines for several breaches, adding up to € 370.000,-, three orders for adjusting the website, under penalty payments of € 20.000 per month, up to € 240.000 per order. The decisions attracted a lot of attention in the media in the Netherlands as well as in other European countries. The case set a good example for other market players about what could happen if you don't comply to the rules and it sure served the goal of deterrence. Although the company went to court to fight the decisions and the lawsuit is still pending, the company has stopped the infringements.

Campaign

One could say that this case was the kickoff of the intervention strategy. At the same time ACM was preparing a campaign on price transparency in the travel industry in cooperation with the most important representative organizations of industry. Furthermore ACM formed a team to carry out investigations. The most important elements of that campaign were:

- a mailing to players in the travel industry and a guideline published with five points for attention about the price transparency;
- a consumer information and awareness campaign inclusive a call for notifying ACM about possible infringements.

The campaign was launched in May 2013.

Relevant legislation

The five points of attentions were based on the relevant legislation. By applying these points for attention, providers in the travel sector could ensure that, in principle, they would not be subject to enforcement. The document explains a number of aspects that are particularly relevant with regard to price transparency in the travel sector. The following rulings were particular relevant.

- Regulation 1008/2008 of the European Parliament and Council of 24 September 2008 (hereafter: the Aviation Regulation) contains 'common rules for the operation of air services in the Community'. Oversight on compliance with the obligations with regard to transparency of passenger rates included in Article 23 of the Aviation Regulation is included in the Dutch Act on Enforcement of Consumer Protection and therefore falls under the oversight of ACM. Article 23 of the Aviation Regulation contains a number of information obligations that must be observed when offering prices for airline tickets (passengers and freight rates). Pursuant to Article 23, final prices of airline tickets must be made clear immediately. This means that, at all times, the total price, including taxes, duties, surcharges and payments, must be immediately stated (at the beginning of the booking process and, for example, also in advertising statements). Additionally, certain tariff elements, as listed in Article 23, must be specified. Also, the conditions applicable to the tariff must always be stated (for example: the offer applies 'only this week'). Furthermore, optional surcharges may not be offered by means of an 'opt-out' system (by means of 'boxes ticked in advance').
- The Dutch Unfair Commercial Practices Act is included in book 6 part 3A of the Dutch Civil Code. A business practice refers to all activities that are directly

concerned with the promotion, sale or delivery of a product or service to consumers. Business practices may not be misleading or aggressive. It is also misleading to leave out information, such as stating prices in which not all (additional) costs are set out. In addition, a selling practice may not be in breach of 'good corporate behaviour'. If it is, however, and consumers are unable to make a well-informed decision because of this, then this selling method is or may be unfair.

- Directive 2011/83/EU concerning consumer rights is to be implemented soon. This Directive will lead to a number of changes in the Dutch Civil Code, some of which are particularly relevant for the assessment of price transparency in the travel sector. It concerns the following provisions.

Preamble (38) of the Directive reads: 'It must be stated clearly and legibly on websites where business is conducted, no later than at the start of the ordering process, whether restrictions apply to the delivery and which payment methods are accepted.'

Article 19 of the Directive sets out regarding payments for the use of payment methods, that this payment may not exceed the costs for the trader as a result of the use of this method. Article 22 of the Directive sets out regarding extra payments: 'Prior to the consumer being bound by the agreement or the offer, the trader will ask for the express permission of the consumer for each extra payment beyond the payment that has been agreed for the contractual primary obligation of the trader. If the trader has not acquired the express permission of the consumer, but has deduced this permission from the use of standard options that the consumer must reject to avoid extra payment, then the consumer has the right to repayment of these amounts paid. 'Therefore, no express consent from the consumer can be deduced from the use of standard options the consumer must reject.

- The travel sector has, in the context of self-regulation, made specified arrangements for advertising. These arrangements have been laid down in the Travel Offers Advertising Code, which as a special advertising code forms part of the Dutch Advertising Code. The Travel Offers Advertising Code applies to advertising statements and invitations to purchase focused on the Dutch market concerning travel services. ACM is of the opinion that the Travel Offers Advertising Code plays an important role in the protection of consumers. In principle, any violations of the rules of misleading advertising are dealt with by the Advertising Code Authority. According to the Travel Offers Advertising Code, prices are correct if all fixed and unavoidable costs are included. The individual decisions of the Advertising Code Authority help define the commercial practices of providers in the travel sector.

Investigations and intervention

A few months after the campaign, in the summer of 2013, the investigation team started to investigate dozens of websites in three relevant sectors: hotels and holiday

homes, package travels and airline tickets (airline companies as well as booking sites). The websites were chosen on the basis of estimated market shares and the number of consumer complaints received. The websites are the main information channel to inform consumers and therefore the focus point of the investigations.

It was found out that not one website was completely compliant, but nature and extent of violations differ. After the check most websites-owners were called by members of our enforcement team and were asked to make the necessary adjustments. Also the branch-organizations urged their members to comply with the law. If necessary ACM wrote a formal letter to the company or to all companies in a specific branch. In these letters a sense of urgency and importance was stressed. This informal approach of enforcement has proven to be successful. If the industry is willing to cooperate it is a fast and efficient way to stop infringements. The results so far are encouraging. We hardly see opt-out constructions with options that have been ticked in advanced anymore. There are a few companies left who show insufficient progress with improving their transparency. Further (formal) steps against those companies are being taken.

5. About international cooperation and enforcement of consumer protection laws

Concerning the consumer protection ACM participates in two main networks, the European CPC and the global network of ICPEN.

European cooperation (CPC)

National authorities within the European Union are responsible for the effective enforcement of the laws establishing EU consumer rights. Cooperation among these authorities is essential to ensure that the laws establishing these rights are equally enforced across the internal market and to create a level playing field for businesses. This in turn secures a high level of consumer protection. Regulation (EC) No 2006/2004 on consumer protection cooperation (the CPC Regulation) lays down the general conditions and a framework for cooperation between national enforcement authorities. It covers situations when the collective interests of consumers are at stake and allows authorities to stop breaches of consumer rules when the trader and the consumer are established in different countries.

Individuals who encountered problems in cross-border shopping can turn to the European Consumer Centres network for advice and help.

The CPC Regulation links national Competent Authorities from all countries from the European Economic Area to form a European enforcement network, the "CPC Network". In each country a Single Liaison Office ensures the coordination of national authorities. For the Netherlands ACM is the Single Liaison Office.

The cooperation is applicable to consumer rules covering various areas, such as unfair commercial practices, e-commerce, comparative advertising, package holidays, timeshares, distance selling, and passenger rights. Authorities in the CPC Network have the same minimum of investigation and enforcement powers.

Every year, the Network identifies common enforcement priorities and carries out concerted enforcement activities, for example the "sweeps". In a sweep, authorities simultaneously check, on the basis of a common check-list, whether a chosen on-line sector complies with consumer rules and, where not, act upon breaches detected.

In 2013 the CPC network carried out an European sweep in the travel industry. ACM also participated in that sweep although ACM investigations had a broader scope than the European sweep. From this sweep ACM received several enforcement requests from other EU-countries about infringements made by Netherlands companies in other member states of the European Union. ACM is in the process of investigating the infringements and when will take the necessary steps to stop them.

The CPC cooperation framework and its scope are under review since 2011. Consultation on the Consumer Protection Cooperation Regulation forms part of the review. The European Commission will report on the outcome of this in-depth assessment by the end of 2014.

One central question of this exercise is to assess whether the current cooperation mechanisms are fit to respond to the new enforcement challenges posed by the rapid changes of consumer markets (e.g. e- and mobile shopping), the growing presence of operators acting on the whole EU-market and the downward pressure on resources available to enforcers. Key steps of the review process include an external evaluation and extended consultation of stakeholders. A strategic debate on enforcement of consumer rights at the European Consumer Summit 2013 provided first conclusions in this framework.

The Commission monitors and reports every two years on the application of the CPC Regulation combining the views of Member States with its own experience.

Cooperation at global level (ICPEN)

At a global level ACM closely cooperates with consumer protection authorities in a body consisting of nearly fifty countries, including China and the United States. This global cooperation body is the International Consumer Protection and Enforcement Network (ICPEN). ACM is member of the Advisory Group of ICPEN and held the Presidency in 2010/2011.

As more consumers participate in the global market there is a strong and growing need for ICPEN to support efforts in international consumer protection. ICPEN is a membership organization based on a Memorandum of Understanding, consisting of consumer protection law enforcement authorities from across the globe. ICPEN as an informal network provides a forum for developing and maintaining regular contact between consumer protection agencies and focusing on consumer protection concerns. By encouraging cooperation between agencies ICPEN aims to enable its members to have a greater impact with their consumer laws and regulations. ICPEN's mission to protect consumers by encouraging and facilitating practical action to prevent cross border marketing malpractice. These actions include information sharing on market developments and regulatory best practice, as well as coordination and cooperation to tackle market problems. ICPEN is to be recognized as the international body which promotes and facilitates consumer protection enforcement. This includes a growing level of cross-agency cooperation on consumer protection matters.

In the last few years the protection of consumers in the travelling industry has appeared several times on ICPEN's agenda. Not only were activities coordinated, but also best practices were shared. And last but not least our enforcement employees know who to call in case of problems with certain companies who are established in other jurisdictions.

6. Final remarks

In this article which I have written at the request of the National Secretary for Consumer of Brazil, Mrs. Juliana Pereira da Silva, I have shared some of our enforcement experiences with the protection of consumers in the travelling industry with my colleagues in Brazil. It has been a pleasure for me to write the article and hope that it gives room for further reflections and fruitful discussions.

Finally I take the opportunity to invite the Brazilian colleagues to further investigate the benefits of joining the International Consumer Protection and Enforcement Network in the near future. I believe that a membership of Brazil of ICPEN would be of great mutual interest for Brazil and the network. It would also create better opportunities to serve the Brazilian interests of protection their consumers worldwide on tourism and other consumer affairs.

EXECUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR NO SETOR DE TURISMO NA HOLANDA

1. Introdução

Este artigo foi escrito a pedido da Secretária Nacional de Defesa do Consumidor do Brasil, Sra. Juliana Pereira da Silva, no contexto do Seminário Internacional sobre Consumo e Turismo, em Brasília, 11 e 12 de março de 2014. Agradecemos à Secretária Nacional de Defesa do Consumidor pelo convite, que nos dá a oportunidade de compartilhar algumas de nossas experiências práticas com os nossos colegas no Brasil.

Neste artigo algumas questões relevantes aparecem juntamente a proteção dos consumidores no setor de turismo a partir da perspectiva das experiências de execução da legislação de defesa do consumidor na Holanda.

Eu trabalho para a Autoridade para Consumidores e Mercados da Holanda (ACM) como Coordenador para a execução e assuntos internacionais da Divisão de Consumo. Escrevi este artigo sobre uma base pessoal. Para isso eu usei a informação pública de ACM e as minhas observações diárias e experiências sobre o trabalho.

Primeiro, darei uma breve introdução sobre a ACM, seguido por uma visão geral dos principais problemas atuais de consumo na indústria de turismo na Holanda. Então discutirei a nossa abordagem para lidar com esses problemas e abordar alguns detalhes da relevante legislação e das etapas de execução. Em seguida estaborecerei uma visão geral dos dois principais organismos de cooperação internacionais em que ACM colabora com outros países para questões transfronteiriças em matéria de proteção dos consumidores e concluirei com algumas considerações finais.

^{381*} Coordenador de Execução e Assuntos Internacionais, Divisão do Consumidor – Autoridade para Consumidores e Mercados da Holanda

2. Sobre a ACM

A ACM foi criada em 1 de abril de 2013. A ACM é uma fusão da Autoridade do Consumidor da Holanda, a Autoridade da Concorrência e a Autoridade Independente de Correios e Telecomunicações. Assim, além dos poderes que a ACM assumiu a partir da Autoridade do Consumidor para proteger os consumidores, a ACM também é responsável pela concorrência e execução da sua regulamentação. A lógica subjacente à fusão é para cortar custos, mas também para promover uma abordagem mais eficaz e eficiente para a proteção do consumidor e supervisão do mercado.

A ACM tem a sua missão - promover oportunidades e opções para empresas e consumidores. A criação desta nova autoridade deu a ACM a oportunidade de encontrar um denominador comum em o que a ACM poderia se concentrar em nossa supervisão do mercado, e não surpreendentemente, surgiu a figura do consumidor. De fato, a ACM quer fazer o consumidor o centro de cada ação adotada. A ACM publicou um documento estratégico no qual demonstra que o aumento do bem-estar do consumidor é o objetivo principal da ACM. A ACM deseja contemplar mercados nos quais os consumidores tenham uma escolha real, e nos quais empresas possam competir livremente a favor dos consumidores. O resultado desejado é o crescimento do bem-estar sustentável no sentido mais amplo da palavra. Ele inclui o crescimento do bem-estar para os consumidores como resultado dos efeitos financeiros e qualitativos, no curto e longo prazo.

AACM tem 550 empregados. A nova autoridade continua a executar a legislação existente de suas antecessoras.

A ACM vê possíveis sinergias na execução conjunta, em termos de escolha de ferramentas e recursos utilizados pela ACM para resolver os problemas de mercado. Por exemplo, as mídias sociais e ferramentas de comunicação podem ser objeto de uma utilização inovadora para desenvolver a concorrência nos mercados recentemente liberalizados, como um técnico de energia, que ajuda os consumidores no processo de mudança de energia.

A ACM assumiu a responsabilidade pela execução do cumprimento por parte das empresas com as leis e regulamentações de proteção ao consumidor em geral. Os deveres mais importantes neste contexto está em lidar com as infrações coletivas de direito do consumidor e a sensibilização dos consumidores sobre os seus direitos e obrigações. Isso se faz pela utilização dos seus diversos poderes para realizar investigações sobre violações e forçar as empresas a cumprir a lei. Ao mesmo tempo, o órgão concede conselhos práticos para consumidores (individuais) sobre seus direitos e deveres através de portal de informação do consumidor www.consuwijzer.nl.

3. Sobre alguns dos principais problemas do consumidor na indústria de turismo na Holanda

Todos os executores irão reconhecer o fato de que é necessário priorizar os temas que você gostaria de abordar em suas ações de fiscalização. Há sempre

mais problemas de consumo a serem resolvidos do que a sua organização é capaz de resolver. Por isso, é necessário definir áreas de foco. Com base nos seus critérios de priorização, a antiga Autoridade do Consumidor da Holanda formulou os preços não transparentes na indústria de viagens como uma das três principais áreas de foco em 2012/2013. Quais foram os problemas na Holanda?

Em 2010, os mais de 16 milhões de consumidores na Holanda gastaram mais de 3,5 bilhões de Euros **online** em viagens e feriados. Esse foi, de longe, o maior segmento dos gastos **online** de consumo. No entanto, por causa dos preços não claros, os consumidores desnecessariamente gastam muito tempo e dinheiro no momento da reserva de bilhetes, viagens ou casas de férias, ou eles nem sempre conseguem encontrar o melhor negócio. Estima-se que o montante em excesso de tempo e dinheiro que os consumidores gastam dessa maneira resulta em uma perda de bem-estar do consumidor, estimativas conservadoras estimam em dezenas de milhões de Euros.

Ao reservar passagens aéreas e outros produtos turísticos, tais como casas de férias ou pacotes de férias, muitas vezes estes produtos não podem ser comprados pelos preços que foram anunciados. Durante o processo de reserva, os consumidores frequentemente enfrentam taxas adicionais, como taxas de reserva, taxas de administração e taxas de lavanderia obrigatórias. Em alguns casos, janelas para serviços ou seguros opcionais, que não são obrigatórias, muitas vezes aparecem pré-marcadas. Investigações realizadas pela Associação de Consumidores da Holanda **Consumentenbond**, entre outros investigadores, descobriu estas práticas, assim como várias decisões feitas pelo Comitê do Código Holanda Publicidade. Foram recebidas várias queixas dos consumidores.

Investigações realizadas pela antiga Autoridade do Consumidor, ainda, mostraram que cobranças de custos inevitáveis em separado durante o processo de reserva parecia ser a regra e não a exceção. O preço

final de uma reserva foi frequentemente mostrado no final do processo de reserva depois que os consumidores já haviam, obviamente, sido atraídos para esse sítio eletrônico anunciando um preço inferior. Uma vez que os consumidores tinham começado o processo de reserva e finalmente alcançado a etapa de compra, no entanto, as probabilidades eram de que eles eventualmente aceitaram os custos adicionais. Como resultado, os consumidores acabaram por pagar mais do que eles estavam planejando. Preços não claros na indústria de turismo levou os consumidores, assim, por encontrarem dificuldades para comparar preços e gastando mais tempo e dinheiro do que o esperado na pesquisa. Encontrar o melhor negócio, portanto, tornou-se tarefa bastante árdua. Uma estimativa conservadora feita pela Autoridade, a perda do bem-estar como resultado de preços não claros foi de dezenas de milhões de Euros.

4. Sobre nossa abordagem para enfrentar esses problemas consumeristas

Analisou-se que a insuficiente transparência nos preços e, em particular, a falta de clareza foram causadas por dois aspectos essenciais das ofertas:

- Existem custos adicionais que são inevitáveis, mas só são indicados a oferta na sua última etapa;
- O uso de 'opt-out' por fornecedores: opções de "escolha" que são assinaladas com antecedência, e que o consumidor tem que ativamente desmarcar.

Estudo de caso

Houve um caso particular, sobre o comportamento de uma companhia aérea europeia, que chamou a atenção da Autoridade do Consumidor e a atenção de alguns dos nossos colegas europeus por algum tempo. Um grande número de reclamações de consumidores sobre custos adicionais ocultos e inevitáveis, construções opt-out, oportunidades inadequadas enviadas por e-mail ou para contatar o serviço ao cliente e práticas comerciais agressivas foram recebidas e fizeram desse caso a prioridade número um. Não houve indícios de que a empresa iria ajustar seu comportamento. As investigações começaram no site da empresa em janeiro de 2012 e as decisões foram finalmente publicadas em março de 2013 a fim de informar os consumidores. As decisões continham multas por diversas infrações, somando € 370.000, três ordens para ajustar o site, sob pena de pagamento de € 20.000 por mês, até € 240.000 por encomenda. As decisões atraíram muita atenção da mídia na Holanda, assim como em outros países europeus. O caso acarretou em um bom exemplo para outros interventores do mercado no sentido de o que poderia acontecer caso não cumpra as regras e com certeza serviu a meta de dissuasão. Embora a empresa tenha ido à Justiça para pugnar as decisões e o processo ainda está pendente, a empresa parou com as infrações.

Campanha

Pode-se dizer que este caso foi o pontapé inicial da estratégia de intervenção. Ao mesmo tempo, a ACM estava preparando uma campanha sobre a transparência dos preços na indústria de turismo em cooperação com as organizações representativas mais importantes da indústria. Além disso, a ACM formou uma equipe para realizar investigações. Os elementos mais importantes dessa campanha foram:

- Uma mala direta para os interventores da indústria

de turismo e a publicação de um guia com cinco pontos de atenção sobre a transparência dos preços;

- Uma campanha de informação e sensibilização dos consumidores, inclusive uma linha telefônica para notificar a ACM sobre possíveis infrações.

A campanha foi lançada em maio de 2013.

Legislação Relevante

Os cinco pontos de atenção foram baseados na legislação aplicável. Aplicando esses pontos de atenção, fornecedores do setor de turismo poderiam garantir que, a princípio, não seriam objeto de execução. O documento elucida uma série de aspectos que são particularmente relevantes no que diz respeito à transparência dos preços no setor de turismo. As seguintes regras foram particularmente relevantes:

- Regulamento 1008/2008 do Parlamento Europeu e Conselho, de 24 de Setembro de 2008 (doravante: o Regulamento de Aviação) contém "regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade". A supervisão do cumprimento das obrigações no que diz respeito à transparência das taxas de passageiros incluídas no Artigo 23º do Regulamento de Aviação está incluído na Lei Holandesa de Execução de Defesa do Consumidor e, portanto, está sob a supervisão de ACM. O Artigo 23º do Regulamento de Aviação contém uma série de obrigações de informação que devem ser observadas ao oferecer preços para passagens aéreas (passageiros e taxas de fretes). Nos termos do Artigo 23, os preços finais das passagens aéreas devem ser esclarecidos imediatamente. Isto significa que, em todos os momentos, o preço total, incluindo impostos, taxas, sobretaxas e pagamentos, devem ser imediatamente declarados (no início do processo de reserva e, por exemplo, também em declarações de publicidade). Além disso, alguns elementos tarifários,

enumerados no Artigo 23º, devem ser especificados. Além disso, as condições aplicáveis à tarifa devem ser sempre indicadas (por exemplo: a oferta se aplica “apenas para essa semana”). Além disso, suplementos opcionais não podem ser oferecidos por meio de um sistema de ‘opt-out’ (por meio de “caixas marcadas previamente”).

- A Lei Holandesa sobre Práticas Comerciais Desleais está incluída no Livro 6, Parte 3A do Código Civil Holandês. Uma prática empresarial refere-se a todas as atividades que estão diretamente envolvidas com promoção, venda ou entrega de um produto ou serviço para os consumidores. Práticas empresariais não podem ser enganosas ou agressivas. Também é enganosa ao deixar de fora informações, como a indicação de preços em que nem todos os custos (adicionais) são estabelecidos. Além disso, a prática de venda não pode estar em violação aos “bons comportamentos corporativos”. Se for, no entanto, e os consumidores se tornarem impossibilitados de tomar uma decisão consciente em decorrência disso, então este método de venda é ou pode ser injusto.
- Diretiva 2011/83/UE, relativa aos direitos do consumidor, deverá ser implementada em breve. A presente diretiva irá trazer uma série de mudanças ao Código Civil Holandês, algumas particularmente relevantes para a avaliação da transparência dos preços no setor de turismo. Trata-se das seguintes disposições:

Preâmbulo [38] da Diretiva menciona: “deverá ser indicado de forma clara e legível nos sítios eletrônicos dedicados ao comércio, o mais tardar no início do processo de encomenda, a eventual aplicação de restrições à entrega e quais os meios de pagamento aceitos”.

O Artigo 19 da Diretiva estabelece que, com relação aos pagamentos referentes aos métodos de pagamentos, este não exceda os custos para o fornecedor como um resultado do uso deste método. O Artigo 22 da Diretiva estabelece

em relação a pagamentos extras: “Antes do consumidor ficar vinculado pelo contrato ou oferta, o profissional deve obter o consentimento expresso do consumidor para qualquer pagamento adicional à remuneração acordada relativamente à obrigação contratual principal do profissional. Se o profissional não tiver obtido o consentimento expresso do consumidor mas deduzi-lo a partir de opções padrão que o consumidor deveria recusar para evitar o pagamento adicional, o consumidor tem direito ao reembolso do referido pagamento”. Portanto, nenhum consentimento expresso do consumidor pode ser deduzido pelo uso de opções padrões que o consumidor deve rejeitar.

O setor de viagens produziu, no contexto de autorregulação, acordos específicos para a publicidade. Estes acordos foram estabelecidos no Código de Publicidade dos Fornecedores de Turismo, que, como um código de publicidade especial, faz parte do Código da Publicidade Holandês. O Código da Publicidade para Fornecedores de Turismo aplica-se a declarações de publicidade e convites para a compra com foco no mercado holandês sobre serviços de turismo. A ACM acredita que o Código de Publicidade dos Fornecedores de Turismo desempenha um papel importante na proteção dos consumidores. A princípio, qualquer violação das regras de publicidade enganosa é tratada pela Autoridade do Código de Publicidade. Segundo o Código de Publicidade de Fornecedores de Turismo, os preços estão corretos se todos os custos fixos e inevitáveis estão incluídos. As decisões individuais da Autoridade do Código da Publicidade auxiliam da definição de práticas comerciais dos prestadores no setor de turismo.

Investigações e intervenções

Poucos meses após a campanha, no verão de 2013, a equipe de investigação começou a investigar dezenas de **sites** de três setores relevantes: hotéis e casas de férias, pacotes de viagens e passagens aéreas (companhias aéreas, bem como **sites** de reserva). Os sítio

eletrônicos foram escolhidos com base nas quotas de mercado estimadas e o número de reclamações de consumidores recebidas. Os **sites** são o principal canal de informação para instruir os consumidores e, portanto, o ponto de foco das investigações.

Verificou-se que nenhum **site** estava completamente compatível, mas a natureza e extensão das violações diferiam. Após a verificação, a maioria dos proprietários dos sítios eletrônicos foram notificados pelos membros de nossa equipe de fiscalização e demandados a fazer os ajustes necessários. Da mesma forma, as organizações do ramo instaram seus membros a cumprir a lei. Quando necessário, a ACM escreveu uma carta formal para a empresa ou para todas as empresas de um ramo específico. Nessas cartas, um senso de urgência e importância foi salientado. Esta abordagem informal de execução provou-se efetiva. Se a indústria está disposta a cooperar, esta é uma maneira rápida e eficiente para obstar infrações. Os resultados até o momento são muito animadores. Nós quase não vemos mais construções opt-out com opções assinaladas previamente. Existem algumas empresas restantes que mostram progresso insuficiente com relação à melhoria da sua transparência. Medidas (formais) adicionais estão sendo tomadas contra essas empresas.

5. Sobre cooperações internacionais e a execução das leis de proteção ao consumidor

Concernente a proteção do consumidor, a ACM participa em duas redes principais, a CPC Europeia e a rede global ICPEN.

Cooperação Europeia (CPC)

As autoridades nacionais da União Europeia são responsáveis pela execução efetiva das leis que estabelecem os direitos dos consumidores da região. A cooperação entre estas autoridades é essencial para garantir que as leis que estabelecem esses direitos sejam igualmente executadas em todo o mercado interno e para criar um nível de condições de atuação para as empresas. Isso assegura um elevado nível de proteção do consumidor. O Regulamento (CE) nº 2006/2004, relativo à cooperação de defesa do consumidor (Regulamento CPC), estabelece condições gerais e um quadro para cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis. Ainda, abrange situações em que os interesses coletivos dos consumidores estão em jogo, permitindo às autoridades controlar as violações às leis de consumo, quando o fornecedor e o consumidor se encontram em diferentes países.

Pessoas que tiveram problemas com compras transfronteiriças, podem dirigir-se à rede dos Centros Europeus do Consumidor para aconselhamento e ajuda.

O Regulamento do CPC vincula as autoridades nacionais competentes de todos os países do Espaço Econômico Europeu para formar uma rede executiva europeia, a “Rede CPC”. Em cada país, um Gabinete de Ligação Único assegura a coordenação das autoridades nacionais. Na Holanda, a ACM é o Gabinete de Ligação Único.

A cooperação é aplicável a regras de consumo que abrangem diversas áreas, tais como as práticas desleais de comércio, o comércio eletrônico, a publicidade comparativa, os pacotes de férias, o **timesharing**, a venda à distância e os direitos dos passageiros. As autoridades da Rede CPC possuem poderes mínimos de investigação e execução.

Todo ano, a Rede identifica as prioridades comuns de execução e realiza atividades de fiscalização de forma concertada, por exemplo, as “varreduras”. Em uma varredura, as autoridades verificam simultaneamente, com base em um mesmo **check-list**,

se um determinado setor **on-line** está em conformidade com as normas de consumo e, quando não está, elas atuam sobre as infrações detectadas.

Em 2013, a rede CPC realizou uma varredura europeia na indústria de turismo. A ACM também participou dessa varredura, embora as investigações da ACM tivessem um âmbito mais vasto que a varredura europeia. Dessa varredura, a ACM recebeu inúmeros pedidos de fiscalização de outros países da UE sobre infrações feitas por empresas holandesas em outros Estados membros da União Europeia. A ACM está em processo de investigação sobre as violações e, então, tomará as medidas necessárias para impedi-las.

O quadro de cooperação da CPC e seu escopo estão sob revisão desde 2011. Faz parte da revisão consulta sobre o Regulamento de Cooperação de Defesa do Consumidor. A Comissão Europeia apresentará um relatório sobre o resultado dessa avaliação em profundidade até o final de 2014.

Uma questão central deste exercício é avaliar se os mecanismos de cooperação atuais estão aptos a responder aos novos desafios impostos pelas rápidas mudanças do mercado de consumo (por exemplo, comércio eletrônico e móvel), a crescente presença de operadores que atuam em todo o mercado da UE e a pressão descendente sobre os recursos disponíveis para executores. Os passos essenciais do processo de revisão incluirá uma avaliação externa e extensa consulta das partes interessadas. Um debate estratégico sobre a execução dos direitos dos consumidores na Cúpula Europeia do Consumidor de 2013 forneceu as primeiras conclusões neste quadro.

A Comissão monitora e relata a cada dois anos sobre a execução do Regulamento CPC, combinando os pontos de vista dos Estados membros com sua própria experiência.

Cooperação em nível global (ICPEN)

Em um nível global, a ACM coopera estreitamente com as autoridades de defesa do consumidor em um organismo que consiste em cerca de cinquenta países, incluindo China e Estados Unidos. Esse organismo de cooperação global é a Rede Internacional de Proteção e Execução do Consumidor (ICPEN). A ACM é membro do Grupo Consultivo da ICPEN e assumiu a Presidência em 2010/2011.

Como cada vez mais consumidores participam do mercado global, existe uma grande e crescente necessidade para a ICPEN apoiar os esforços na proteção internacional do consumidor. A ICPEN é uma organização baseada em um Memorando de Entendimento, consistindo de autoridades de fiscalização da lei de proteção do consumidor de todo o mundo. Como uma rede informal, a ICPEN fornece um fórum de desenvolvimento e mantém contatos regulares entre os órgãos de defesa do consumidor focando em preocupações de proteção do consumidor. Incentivando a cooperação entre as agências, a ICPEN visa capacitar seus membros para ter um maior impacto com suas leis e regulamentações de consumo. A missão da ICPEN para proteger os consumidores é por meio do incentivo e facilitação de ação prática para evitar as más práticas de marketing transfronteiriças. Essas ações incluem o compartilhamento de informações sobre a evolução do mercado e melhores práticas de regulamentação, bem como a coordenação e cooperação para resolver os problemas de mercado. A ICPEN está para ser reconhecida como o órgão internacional que promove e facilita a execução da proteção do consumidor. Isto inclui um nível crescente de cooperação entre agências sobre questões de proteção ao consumidor.

Nos últimos anos, a proteção aos consumidores no setor de turismo já apareceu diversas vezes na agenda da ICPEN. Não foram somente as atividades coordenadas, mas também melhores práticas foram compartilhadas. E por último, mas não menos importante, os nossos funcionários responsáveis pela fiscalização sabem para quem ligar em caso de problemas com algumas empresas que estão estabelecidas em outras jurisdições.

6. Considerações Finais

Neste artigo que eu escrevi a pedido da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor do Brasil, Dra. Juliana Pereira da Silva, eu compartilhei algumas de nossas experiências de execução com a proteção dos consumidores no setor de turismo com os meus colegas do Brasil. Foi um prazer para mim escrever o artigo e espero que ele dê espaço para novas reflexões e frutíferas discussões.

Finalmente eu aproveitei a oportunidade para convidar os colegas brasileiros para avaliar os benefícios da adesão à Rede Internacional de Proteção e Execução do Consumidor em um futuro próximo. Eu acredito que uma adesão do Brasil à ICPEN seria de grande interesse mútuo para o Brasil e para a rede. Poderia também criar melhores oportunidades para servir os interesses brasileiros de proteção a seus consumidores em todo o mundo sobre o turismo e outras questões relacionadas ao consumidor.

LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES MÁS ALLÁ DE LAS FRONTERAS

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga^{383*}

1. Introducción

Las cifras del crecimiento del turismo a nivel internacional son contundentes, según la Organización Mundial del Turismo (OMT)³⁸⁴ el ingreso de turistas en el mundo aumentó de 530 millones en el año 1995 a 1,035 millones en el año 2012. Es más, dicha organización ha previsto que las llegadas de turistas internacionales se incrementarán en un 3,3% anual entre los años 2010 y 2030, hasta alcanzar los 1,800 millones en 2030.³⁸⁵

Dichas cifras adquieren mayor relevancia si se toma en cuenta que el turismo es un importante motor en la economía de muchos países, no solo por los ingresos que supone el gasto asumido por los turistas sino también por los puestos de empleo que generan. Perú es uno de esos países, ello en la medida que el sector turismo es el cuarto generador de divisas³⁸⁶ así como una importante fuente generadora de empleo³⁸⁷.

Ello puede desprenderse de las cifras; así, en el año 2002 la llegada de turistas internacionales era de 1.1 millones, para el año 2012 dicha cantidad ascendió a 2.8 millones, es decir más del doble de turistas; en el caso de las divisas, durante el mismo lapso de tiempo señalado, estas se cuadruplicaron de US\$ 837 millones a US\$ 3, 288 millones³⁸⁸.

Respecto al turismo interno, el Observatorio Turístico del Perú, prevé una tasa de crecimiento media anual para el período 2013-2016 del 2,76%. Asimismo, se considera que en la medida en que la economía crezca y exista una adecuada distribución del PIB, la actividad turística de los residentes del país irá mejorando en lo que respecta a las actividades turísticas de largo aliento dentro del país³⁸⁹.

^{383*} Presidente del Consejo Directivo del INDECOPI

³⁸⁴ La Organización Mundial del Turismo es el organismo de las Naciones Unidas encargado de la promoción de un turismo responsable, sostenible y accesible para todos.

³⁸⁵ Cifras tomadas del documento "Panorama OMT del Turismo Internacional". Edición 2013. <http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>

³⁸⁶ Acorde al MINCETUR, únicamente las actividades de Minería y Petróleo (US\$31,055), Agropecuario (US\$4140) y Pesca (US\$ 3333), lograron superar al Turismo (US\$3288), situándose detrás de este por las actividades Textil (US\$ 2173). Información tomada de: http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/Turismo/evento/ForoInversion_Hotelera2013/1-VT/Presentacion_VT_181013.pdf

³⁸⁷ La Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha proyectado como meta para el año 2021 un incremento del 18% en el número de empleos generados por turismo (en miles) de tal manera que pase de 1,081 a 1,274.

³⁸⁸ PENTUR: Plan Estratégico Nacional de Turismo 2012-2021. Julio 2013., Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).

³⁸⁹ <http://www.observatorioturisticodelperu.com/mapas/tiprojectado.pdf>

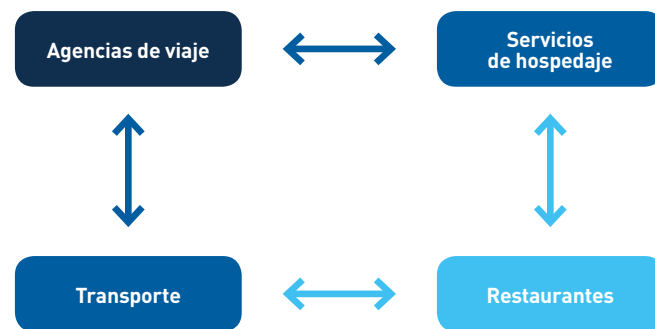
Son muchos los factores que han incidido en la explosión de este sector económico, el cual se encuentra en crecimiento constante; sin embargo, dicho crecimiento positivo tiene como correlato el incremento de problemas en la atención de los ciudadanos que acceden a este mercado y los mecanismos que necesariamente debemos adoptar como país para prevenir dichos problemas. Es precisamente el referido correlato el que abordaremos en el presente artículo.

2. El consumidor turista

Partiremos de la definición de turista, como toda aquella persona que viaja a un lugar diferente al de su residencia habitual, que permanece por lo menos una noche en el lugar que visita, y cuyo principal motivo de viaje es el ocio, u ocupación del tiempo libre; negocios; peregrinaciones; salud; u otra, diferente a una actividad remunerada en el lugar de destino.³⁹⁰

La mayoría de nosotros hemos planeado vacaciones en algún momento de nuestras vidas, independientemente de que se lleguen a concretar o no; en primer lugar debemos preocuparnos por el transporte que nos llevará a nuestro destino; una vez que hayamos arribado, necesitaremos un lugar para pernoctar, adicionalmente necesitaremos alimentarnos, comprar entradas a diversos atractivos turísticos, desplazarnos en nuestro destino, etc. Es decir, la estructura de la industria hace que se relacionen entre sí varios sectores.

Estructura de la industria involucra a varios sectores de mercado



Lo anteriormente señalado deja en claro que el turista se encuentra constantemente consumiendo y lo hará en un lugar distinto a su residencia habitual y durante un lapso de tiempo limitado. Si a eso le sumamos que, principalmente en el caso del turismo receptivo³⁹¹, nuestro destino puede tener un lenguaje y costumbres distintas, resulta evidente que

³⁹⁰ Definición incluida en el Glosario de la Ley N° 29408, Ley General de Turismo

³⁹¹ Glosario Básico de la OMT

Turismo receptor: Engloba las actividades realizadas por un visitante no residente en el país de referencia, como parte de un viaje turístico receptor.

Turismo interno: El turismo interno incluye las actividades realizadas por un visitante residente en el país de referencia, como parte de un viaje turístico interno o de un viaje turístico emisor.

dicho turista, en su calidad de consumidor, se encuentra en una posición claramente desventajosa. ¿Podría ser considerado un consumidor especialmente vulnerable?

¿Qué debe esperar un consumidor turista?

El Código de Protección y Defensa del Consumidor (vigente desde octubre de 2010) señala que todo consumidor turista o no, tiene el derecho a ser informado, a que se le cumpla con lo ofrecido y a no ser discriminado. Es decir, los proveedores tienen la obligación de brindar toda la información relevante, de cumplir con el servicio en las condiciones informadas y dispuestas por las normas sectoriales y a no realizar trato diferenciado de clientela salvo por razones justificadas. Dichas obligaciones rigen para todos los sectores involucrados en la industria.

De manera especial, existen disposiciones en el Código o establecidas por la jurisprudencia, que tienen especial incidencia en los sectores descritos, como por ejemplo las siguientes:

- **Agencias de Viaje:** Las agencias de viajes deben brindar toda la información relacionada con el producto que está comprando el consumidor (paquetes turísticos), incluida aquella relacionada con los requisitos exigidos por los países para que el consumidor pueda hacer uso de dicho producto.
- **Transporte Aéreo:** Se encuentra permitido el endoso y la postergación de pasajes nacionales, siempre y cuando se realice con 24 horas de anticipación y pudiendo la aerolínea cobrar solo el costo de emisión del nuevo boleto. Esto sólo se aplica a los pasajes nacionales, ya que el transporte internacional se rige por tratados y acuerdos internacionales a los que no puede contradecir la legislación de cada país. Asimismo, hasta hace poco, el consumidor que perdía o no tomaba el vuelo de ida, no podía tomar el de regreso o del siguiente tramo, de ser el caso. No obstante, reciente regulación permite que el consumidor que dicho vuelo de regreso o de tramo siguiente, sea tomado, aun cuando el consumidor no haya hecho uso de su vuelo de ida. Esta medida, se alinea con la jurisprudencia europea que consideraba dicha práctica como abusiva.
- **Transparencia en la información de Precios:** Todos los productos deben contar con precios consignados a disposición del público, en el caso de los productos en exhibición los precios deben ser también exhibidos, y si se trata de restaurantes y hoteles, los mismos deben ser consignados antes del ingreso al establecimiento. Esto permite que todos los consumidores tengan acceso a los mismos precios y que el proveedor no pueda variar los precios según su voluntad. De otra parte, en caso de consignarse precios en moneda no peruana, los proveedores deben consignar el precio también en moneda local y publicar el tipo de cambio que vienen aplicando.

3. Controversias de consumo en sectores turísticos

Siempre he considerado que la mejor forma de solucionar un problema de consumo consiste en prevenirlo y sobre ese tema abundaré más adelante. En este momento diferenciaremos la actuación del Estado en dos etapas: antes de que acontezca un problema de consumo y una vez que este ya ocurrió.

El Código de Protección y Defensa del Consumidor pone a disposición de los consumidores una serie de herramientas a fin de dar solución a las controversias de consumo suscitadas.

¿Qué hacer cuando tenemos un reclamo?

Por un lado tenemos el Libro de Reclamaciones, el cual constituye una de las innovaciones que trajo el Código, siendo su principal ventaja la inmediatez que ofrece frente a otros mecanismos de solución de conflictos.

A través del Libro de Reclamaciones (físico o virtual) el consumidor expresa una disconformidad relacionada a los bienes expendidos o suministrados o a los servicios prestados; por su parte, el proveedor contará con un plazo no mayor a treinta (30) días calendario para dar respuesta al consumidor, dicho plazo puede ser extendido por otro igual cuando la naturaleza del reclamo lo justifique, situación que debe ser puesta en conocimiento del consumidor antes de la culminación del plazo inicial.

El Libro de Reclamaciones, por su inmediatez, resulta una herramienta particularmente importante e idónea para los casos de problemas de consumo que afectan a turistas.

Adicionalmente, el INDECOPI cuenta con un área denominada Servicio de Atención al Ciudadano (SAC), la cual constituye una vía alternativa a la presentación de denuncias, mediante esta vía los consumidores pueden presentar sus disconformidades de manera **gratuita**, cuando sus derechos son afectados y el proveedor no les brinda ninguna solución. En este caso, la labor del INDECOPI es la de promover un acuerdo entre consumidor y proveedor.

Los consumidores que deseen presentar un reclamo ante el SAC, pueden hacerlo de manera presencial, telefónica o a través de internet; una vez recibido, el SAC procurará una solución a la controversia de consumo presentada a través del uso de mecanismos alternativos tales como la mediación y la conciliación.

En el siguiente cuadro se muestra la totalidad de reclamos presentados a nivel nacional en las oficinas del SAC, resaltando el lugar que ocupan los problemas relacionados al sector turístico. Como se puede apreciar, el sector de transporte de pasajeros presenta un importante segundo lugar en la totalidad de reclamos recibidos.

Reclamos recibidos a nivel nacional, según actividad económica Enero - Diciembre 2013

Actividad Económica	Reclamos recibidos ¹	Reclamos concluidos ²			
		Conciliados ³	No conciliado	Otros ⁴	En proceso ⁵
Servicios bancarios y financieros	12.534	6.887	439	4.759	449
Transporte de pasajeros	2.581	1.420	82	1.015	64
Equipos y servicios de telecomunicaciones	1.556	511	27	959	59
Seguros	1.514	787	62	595	70
Electrodomésticos y servicio técnico	1.318	645	66	563	44
Servicios educativos y artículos de educación	1.236	681	72	448	35
Mecánica y automotiz	1.077	514	89	448	26
Equipos de cómputo	603	269	37	281	16
Artículos del hogar	598	307	38	230	23
Inmuebles, corretaje y alq. de dptos	425	175	47	189	14
Vestido y calzado	422	205	22	180	15
Muebles, decoración, carpintería	333	131	13	178	11
Servicios hospitalarios, ópticos y salud	283	152	30	96	5
Transporte de carga y mudanza	261	114	21	113	13
Alimentos	208	93	15	88	12
Material de ferretería, construcción	186	87	11	88	-
Diversión, espectáculos y buffets	176	89	12	74	1
Hoteles y restaurantes	149	66	10	68	5
Lavanderías y tintorerías	129	60	11	57	1
Otras actividades económicas	5.763	2.412	408	2.708	235
Total	31.352	15.605	1.512	13.137	1.098

Nota: La clasificación presentada en este cuadro corresponde a las 19 actividades económicas que registran la mayor cantidad de reclamos en la base de datos del "Sistema de Atención de Reclamos" del SAC. En caso haya igualdad de reclamos, se ordena según el número de reclamos concluidos no conciliados.

¹ Preliminar

² Reclamos presentados durante los últimos 12 meses y concluidos dentro de ese mismo periodo

³ Incluye reclamos concluidos parcialmente

⁴ Corresponde a reclamos derivados, inasistencias del proveedor, desistimientos del reclamante y en abandono

⁵ En proceso al 31 de diciembre de 2013

Fuente: Servicio de Atención al Ciudadano del Indecopi

Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi

En caso de que no encuentre una solución satisfactoria a través de dicha vía, el Código prevé otros mecanismos, como es la denuncia por presunta infracción administrativa.

Al respecto, el INDECOPI es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el Código de Protección y Defensa del Consumidor; ello implica que podrá iniciar procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor a fin de determinar la responsabilidad del proveedor en la presunta infracción.

Lo anteriormente señalado, se realizará a través de los órganos resolutivos del INDECOPI que resulten competentes, ya sea a través de los Órganos Resolutivos de Procedimientos Sumarísimos de Protección al Consumidor (en adelante OPS) o a través de las Comisiones de Protección al Consumidor (en adelante, CPC)³⁹².

De comprobarse que el proveedor cometió una infracción, y dependiendo de la gravedad de esta, podrá ser sancionado con una amonestación o con una multa de hasta 450 UIT³⁹³. Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por haber cometido una infracción, el INDECOPI puede dictar una serie de medidas correctivas³⁹⁴ en beneficio del consumidor afectado, las cuales pueden diferenciarse en reparadoras o complementarias; las primeras son dictadas con la finalidad de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. Mientras que las medidas correctivas complementarias son dictadas a fin de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro.

Los mecanismos descritos, pueden ser utilizados por los consumidores a lo largo del territorio nacional, ya que para tal efecto, el INDECOPI en los últimos dos años ha ampliado su cobertura contando con oficinas en todos los departamentos del país, lo cual favorece además el correcto servicio del turismo receptivo.

³⁹² No resulta obligatorio contar con un abogado con la finalidad de presentar una denuncia. Asimismo, la interposición de las denuncias conlleva el pago de una tasa ascendente a S/.36,00.

³⁹³ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo 110.- Sanciones administrativas
El Indecopi puede sancionar las infracciones administrativas a que se refiere el artículo 108 con amonestación y multas de hasta cuatrocientos cincuenta (450) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), las cuales son calificadas de la siguiente manera:
a. Infracciones leves, con una amonestación o con una multa de hasta cincuenta (50) UIT.
b. Infracciones graves, con una multa de hasta ciento cincuenta (150) UIT.
c. Infracciones muy graves, con una multa de hasta cuatrocientos cincuenta (450) UIT.
[...] Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el Indecopi y de la responsabilidad civil o penal que pueda corresponder.

³⁹⁴ LEY N° 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
Artículo 114.- Medidas correctivas
Sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción al presente Código, el Indecopi puede dictar, en calidad de mandatos, medidas correctivas reparadoras y complementarias.
Las medidas correctivas reparadoras pueden dictarse a pedido de parte o de oficio, siempre y cuando sean expresamente informadas sobre esa posibilidad en la notificación de cargo al proveedor por la autoridad encargada del procedimiento.
Las medidas correctivas complementarias pueden dictarse de oficio o a pedido de parte.

4. Nuevas herramientas especiales para atención de consumidores turistas

Las formas de solución de controversias consignadas en el apartado anterior probablemente serán valoradas de manera distinta en el caso de un turista internacional, quien no cuenta con un domicilio en el país, puede desconocer el idioma y permanecerá únicamente por un corto plazo en territorio nacional (se debe tomar en cuenta adicionalmente que el Perú puede ser uno de los múltiples países que serán visitados), por lo que resulta factible que prefiera utilizar su tiempo en actividades netamente turísticas.

Atención de turistas peruanos y chilenos

Pueden ensayarse múltiples soluciones a dicho tipo de problemas; en el caso particular de Perú, teniendo en cuenta que una gran cantidad de turistas son de procedencia chilena³⁹⁵, contamos con un convenio suscrito con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) de Chile; en cuya primera etapa iniciada en diciembre de 2011, se aplicaba en las ciudades de frontera (Tacna - Moquegua y Arica - Parinacota - Tarapacá).

Actualmente ambas instituciones han unido esfuerzos para facilitar la tramitación de reclamos de consumos en todo el territorio nacional de cada país, al remitir los reclamos que interponen los consumidores, respecto de los productos o servicios reclamados en el territorio del otro cooperante, facilitando su presentación formal y efectiva ante la institución competente³⁹⁶.

El INDECOPI viene trabajando para replicar convenios como estos con las agencias de consumo de distintos países, sobretodo de aquellos con los que tienen frontera, con los que tienen mayor cercanía y similitud de sistemas.

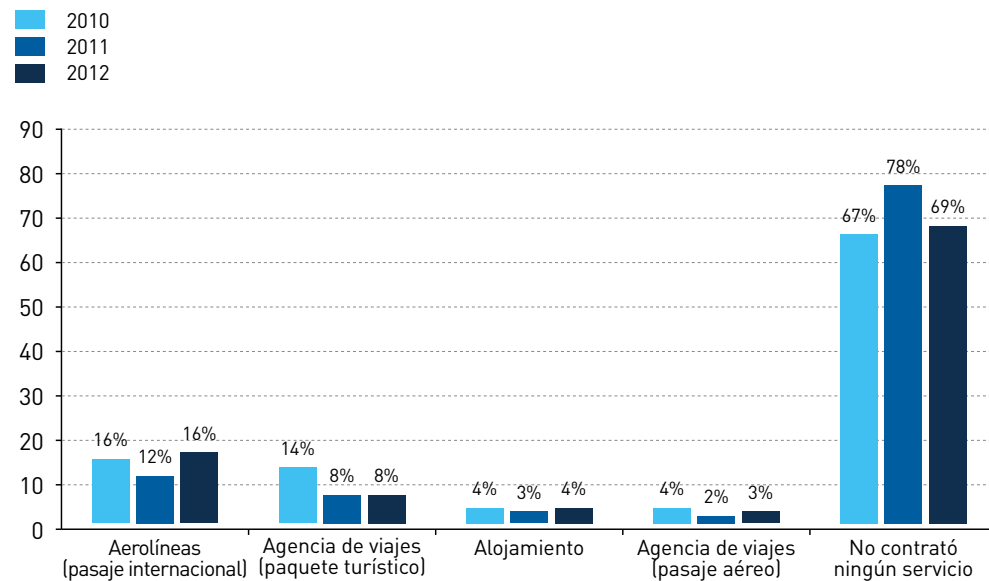
³⁹⁵ El 28% de los turistas internacionales que visitaron Perú en el periodo 2004-2012 residían en Chile. Cifras tomadas del aplicativo "Llegadas de Turistas Internacionales al Perú - Por País de Residencia" elaborado por PROMPERÚ. Puede ser consultado en <http://www.peru.travel/impp/>

³⁹⁶ Cabe precisar que los vacacionistas proveniente de Chile forman parte de los 14 mercados considerados como prioritarios para el Perú; conjuntamente con EE.UU, Canadá, México, Reino Unido, Francia, Alemania, España, Italia, Brasil, Colombia, Argentina, Japón y Australia. Información tomada del Perfil del Turista Extranjero 2012 Elaborado por PROMPERU.

Información al turista

De conformidad con el Perfil del Turista Extranjero 2012³⁹⁷ elaborado por PROMPERU, en el año 2012, el 78% de los vacacionistas extranjeros planificaron sus viajes buscando información en internet; asimismo, el 47% de los turistas que salieron del país por el aeropuerto Jorge Chávez, adquirieron algún servicio a través de internet, principalmente pasajes aéreos (28%) y paquetes turísticos (14%).

Servicios contratados por internet para visitar el Perú



Fuente: <http://media.peru.info/IMPP/2012/TurismoReceptivo/DemandaActual/PerfilTuristaExtranjero2012.pdf>

Lo anteriormente señalado sirve para ilustrar la importancia que tiene actualmente el comercio electrónico, el internet se ha convertido de esta manera no solo en una fuente a la cual acudir en busca de información, sino también en un espacio para contratar; constatándose una vez más la necesidad de contar con legislación que regule dicho tipo de comercio.

Teniendo en cuenta ello, actualmente el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo ha puesto a disposición diversas herramientas destinadas principalmente a brindar información, como es el caso de iPeru - Información y Asistencia al Turista; los cuales si bien cuentan con 36 puntos de atención presencial en 15 regiones del Perú; han incidido también en crear nuevas plataformas de información a través de portales web especializados en turismo como www.ytuqueplanes.com y www.peru.travel.

³⁹⁷ Documento puede ser consultado en: <http://media.peru.info/IMPP/2012/TurismoReceptivo/DemandaActual/PerfilTuristaExtranjero2012.pdf>

Sin embargo, queda pendiente trabajar en una mejor regulación y vigilancia del comercio electrónico, a fin de garantizar la seguridad en las transacciones en general sobretodo de las relacionadas al sector turismo, que como vemos se dan principalmente en dicha vía.

5. Reflexión final

Así como el turismo prospera, la protección al consumidor al turista avanza de la mano con dicho desarrollo; encontrándonos ante diversas situaciones que van siendo afrontadas progresivamente; sin embargo, no podemos dejar de reconocer que existen grandes retos pendientes que deben ser atendidos de manera prioritaria, específicamente en el sector turismo: como es la implementación de una instancia de solución de controversias que se ajuste a la necesidad del viajero, básicamente al escaso tiempo con el que cuenta en cada destino.

Asimismo, y si bien afecta también a otros tipos de consumidores; los turistas se ven especialmente afectados por el comercio electrónico, una de las grandes deudas en la defensa y protección de los derechos de los consumidores.

Por lo tanto la protección de las relaciones de consumo derivadas de una actividad de turismo, deben de ir más allá de las fronteras de un país, dado que el turista permanecerá por un breve periodo en el territorio visitado antes de retornar a su país de residencia. Por tanto, los mecanismos de atención de sus reclamos tiene que ser ágiles y efectivos en el momento; asimismo, los mecanismos de solución de controversias deben de contemplar esta situación, como lo hace el caso peruano a través de los mecanismos expuestos y el convenio con SERNAC de Chile.

A PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES ALÉM DAS FRONTEIRAS

Hebert Eduardo Tassano Velaochaga^{398*}

1. Introdução

As taxas do crescimento do turismo no âmbito internacional são contundentes, segundo a Organização Mundial do Turismo (OMT)³⁹⁹ o número de turistas no mundo aumentou de 530 milhões em 1995 para 1,035 bilhão em 2012. E mais, dita organização previu que as chegadas de turistas internacionais serão incrementadas em 3,3 % ao ano entre 2010 e 2030, até alcançar os 1,800 bilhão em 2030.⁴⁰⁰

Tais cifras adquirem maior relevância se tomados em conta que o turismo é um importante motor na economia de muitos países, não somente pela renda que supõe o gasto assumido pelos turistas, mas também pelos postos de emprego que geram. O Peru é um destes países, na medida em que o setor do turismo é o quarto gerador de divisas⁴⁰¹, assim como uma importante fonte geradora de emprego⁴⁰².

Pode depreender dos números que no ano de 2002 a chegada de turistas internacionais era de 1,1 milhão, em 2012 tal quantidade aumentou para 2,8 milhões, isto é, a quantidade de turistas mais que dobrou; no caso das divisas, durante o mesmo período, quadruplicaram-se de US\$ 837 milhões para US\$ 3,288 bilhões⁴⁰³.

A respeito do turismo doméstico, o Observatório Turístico do Peru, prevê uma taxa média de crescimento anual para o período 2013-2016 de 2,76%. Além disso, considera-se que, à medida que a economia cresça e exista uma adequada distribuição do PIB,

^{398*} Presidente do Conselho Diretivo do Instituto Nacional de Defesa da Concorrência e da Proteção da Propriedade Intelectual - INDECOPI, Peru

³⁹⁹ A Organização Mundial do Turismo é o organismo das Nações Unidas encarregado da promoção de um turismo responsável, sustentável e acessível a todos

⁴⁰⁰ Números retirados do documento "Panorama OMT del Turismo Internacional". Edição 2013. Disponível em: <http://mkt.unwto.org/es/publication/panorama-omt-del-turismo-internacional-edicion-2013>

⁴⁰¹ De acordo com o Ministério de Comércio Exterior e Turismo (MINCETUR), somente as atividades de Mineração e Petróleo (US\$ 31.055), Agropecuária (US\$ 4.140) e Pesca (US\$ 3.333) conseguiram superar o Turismo (US\$ 3.288), situando-se atrás deste as atividades têxteis (US\$ 2.173). Disponível em: http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Portals/0/Turismo/evento/ForoInversion_Hotelera2013/1-VT/Presentacion_VT_181013.pdf

⁴⁰² O Escritório de Estudos Econômicos do Ministério de Comércio Exterior e Turismo tem projetado como meta para o ano 2021 um aumento de 18% no número de empregos gerados pelo turismo (em milhares) de tal maneira que passe de 1,081 a 1,274

⁴⁰³ PENTUR: Plano Estratégico Nacional de Turismo 2012-2021. Julho 2013., Ministério de Comércio Exterior e Turismo (MINCETUR)

a atividade turística dos residentes do país irá melhorar no que diz respeito às atividades turísticas de grande importância dentro do país⁴⁰⁴.

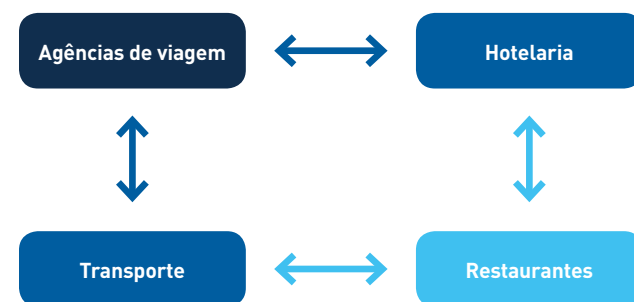
São muitos os fatores que têm incidido na expansão desse setor econômico, o qual se encontra em constante crescimento; todavia, tal crescimento positivo tem como correlato o incremento de problemas no atendimento dos cidadãos que participam desse mercado e os mecanismos que necessariamente devem ser adotados como país para prevenir tais problemas. É precisamente o referido correlato o que abordaremos no presente artigo.

2. O consumidor turista

Partir-se-á da definição de turista como toda pessoa que viaja a um lugar diferente ao de sua residência habitual, permanecendo por, pelo menos, uma noite no lugar visitado, e cujo principal motivo de viagem é o lazer, ou ocupação de tempo livre; negócios; peregrinações; saúde; ou outro, não exercendo atividade remunerada no lugar de destino.⁴⁰⁵

A maioria das pessoas planejou férias em algum momento de suas vidas, independente de ter concretizado ou não. Em primeiro lugar deve preocupar-se com o transporte que as levará ao destino; uma vez no destino, haverá a necessidade de um lugar para pernoitar, adicionalmente necessitarão se alimentar, comprar entradas para diversos atrativos turísticos, deslocar-se no destino, etc. Ou seja, a estrutura da indústria faz com que diversos setores se relacionem entre si.

A estrutura da indústria envolvendo os vários setores do mercado



As considerações anteriores deixam claro que o turista se encontra constantemente consumindo e o fará em um lugar distinto da sua residência habitual e durante um período de tempo limitado. Se a isso somarmos que, principalmente no caso do turismo receptivo⁴⁰⁶, nosso destino pode ter uma linguagem e costumes distintos, resulta evidente que o dito turista, em sua qualidade de consumidor, encontra-se em uma posição claramente desvantajosa. Poderia ser ele considerado um consumidor especialmente vulnerável?

O que deve esperar um consumidor turista?

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor (vigente desde outubro de 2010) determina que todo consumidor, turista ou não, tem o direito a ser informado, que cumprido com o oferecido e a não ser discriminado. Quer dizer, os fornecedores têm a obrigação de fornecer toda a informação relevante, de cumprir com o serviço nas condições informadas e dispostas pelas normas setoriais e a não realizar tratamento diferenciado de clientela, salvo por razões justificadas. Tais obrigações aplicam-se a todos os setores envolvidos na indústria.

⁴⁰⁶ Glossário Básico da OMT:

Turismo receptor: engloba as atividades realizadas por um visitante não residente no país de referência, como parte de uma viagem turística.

Turismo interno: o turismo interno inclui as atividades realizadas por um visitante residente no país de referência, como parte de uma viagem turística interna ou de uma viagem turística emissora.

⁴⁰⁴ Disponível em: <http://www.observatorioturisticodelperu.com/mapas/tipoprojectado.pdf>

⁴⁰⁵ Definição incluída no Glossário da Lei nº 29408, Lei Geral do Turismo

De maneira especial, existem disposições no Código ou estabelecidas pela jurisprudência, que têm especial incidência nos setores descritos, como, por exemplo, as seguintes:

Agências de Viagem: as agências de viagem devem fornecer toda a informação relacionada ao produto comprado pelo consumidor (pacotes turísticos), inclusive aquela com os requisitos exigidos pelos países, possibilitando a total utilização de tal produto pelo consumidor.

Transporte Aéreo: é permitido o endosso e a postergação de passagens nacionais, sempre e quando se realize com 24 horas de antecedência, podendo a companhia aérea cobrar somente pelo custo de emissão da nova passagem. Isto só se aplica às passagens nacionais, já que o transporte internacional se rege por tratados e acordos internacionais aos quais não podem contradizer a legislação de cada país.

Do mesmo modo, até pouco tempo, o consumidor que perdia o voo ou não embarcava na ida, não podia pegar o de regresso ou do trecho seguinte, se fosse o caso. Não obstante, recente regulamentação permite que o consumidor embarque no voo de retorno ou no de trecho seguinte, mesmo quando o consumidor não tenha feito uso de seu voo de ida. Essa medida se alinha à jurisprudência europeia que considerava tal prática abusiva.

Transparência na informação de Preços: todos os produtos devem contar com preços à disposição do público; no caso dos produtos em exibição, os preços devem ser também exibidos; e em se tratando de restaurantes e hotéis, devem ser fornecidos antes do ingresso no estabelecimento. Isso permite que todos os consumidores tenham acesso aos mesmos preços e que o fornecedor não possa variar os preços segundo a sua vontade. Por outro lado, no caso de consignar-se preços em moeda não peruana, os fornecedores devem apresentar o preço também em moeda local e publicar o tipo de câmbio aplicado.

3. Controvérsias de consumo nos setores turísticos

Sempre foi considerado que a melhor forma de solucionar um problema de consumo consiste em evitá-lo e tal tema será tratado mais adiante. Neste momento diferenciaremos a atuação do Estado em duas etapas: antes que aconteça um problema de consumo e uma vez que este já ocorreu.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor põe à disposição dos consumidores uma série de ferramentas a fim de dar solução às controvérsias de consumo suscitadas.

O que fazer quando temos uma reclamação?

Por um lado temos o Livro de Reclamações, o qual constitui uma das inovações trazidas pelo Código, sendo sua principal vantagem o imediatismo que oferece frente a outros mecanismos de solução de conflitos.

Por meio do Livro de Reclamações, físico ou virtual, o consumidor expressa uma desconformidade relacionada aos bens consumidos ou fornecidos ou aos serviços prestados; da sua parte, o fornecedor contará com um prazo não maior a trinta (30) dias para dar resposta ao consumidor, tal prazo pode ser estendido por outro igual quando a natureza da reclamação o justifique, situação que deve ser colocada ao conhecimento do consumidor antes da culminação do prazo inicial.

O Livro de Reclamações, imediatamente, resulta em uma ferramenta particularmente importante e idônea para os casos de problemas de consumo que afetam os turistas.

Adicionalmente, o INDECOPI conta com uma área denominada Serviço de Atenção ao Cidadão (SAC), a qual constitui uma via alternativa para apresentação de

denúncias, mediante esta via os consumidores podem apresentarsuasdesconformidadesdemaneiragratis, quando seus direitos são afetados e o fornecedor não fornece nenhuma solução. Nesse caso, o trabalho do INDECOPI é o de promover um acordo entre consumidor e fornecedor.

Os consumidores que desejam apresentar uma reclamação perante o SAC, podem fazê-la de maneira presencial, telefônica ou através da internet; uma vez recebida, o SAC procurará uma solução para a

controvérsia de consumo apresentada por meio do uso de mecanismos alternativos, tais como a mediação e a conciliação.

No seguinte quadro apresenta-se a totalidade de reclamações apresentadas nacionalmente nos escritórios do SAC, ressaltando o lugar que ocupam os problemas relacionados ao setor turístico. Como se pode observar, o setor de transporte de passageiros apresenta um importante segundo lugar na totalidade de reclamações recebidas.

Reclamações recebidas em âmbito nacional, conforme atividade econômica janeiro-dezembro 2013

Atividade Econômica	Reclamações recibidas ¹	Reclamações ²			
		Concluídas ³	Não concluídas	Outros ⁴	Em processo ⁵
Serviços bancários e financeiros	12.534	6.887	439	4.759	449
Transporte de passageiros	2.581	1.420	82	1.015	64
Equipamentos e serviços de telecomunicações	1.556	511	27	959	59
Seguros	1.514	787	62	595	70
Eletrodomésticos e serviço técnico	1.318	645	66	563	44
Serviços educacionais e artigos de educação	1.236	681	72	448	35
Mecânica e automotriz	1.077	514	89	448	26
Equipamentos de computação	603	269	37	281	16
Material esportivo	598	307	38	230	23
Imóveis, corretagem e aluguel de aptos.	425	175	47	189	14
Vestuário e sapatos	422	205	22	180	15
Móveis, decoração, carpintaria	333	131	13	178	11
Serviços hospitalares, ópticos e saúde	283	152	30	96	5
Transporte de carga e mudança	261	114	21	113	13
Alimentos	208	93	15	88	12
Material de ferragem, construção	186	87	11	88	-
Diversão, espetáculos e buffets	176	89	12	74	1
Hotéis e restaurantes	149	66	10	68	5
Lavanderias e tinturarias	129	60	11	57	1
Outras atividades econômicas	5.763	2.412	408	2.708	235
Total	31.352	15.605	1.512	13.137	1.098

Nota: A classificação apresentada neste quadro corresponde às 19 atividades econômicas que registram a maior quantidade de reclamações na base de dados do "Sistema de Atenção à Reclamações" do SAC. Caso ocorra uma igualdade de reclamações, se organiza conforme o número de reclamações.

¹ Preliminar

² Reclamações apresentadas durante os últimos 12 meses e concluídos no mesmo período

³ Inclui reclamações parcialmente concluídas

⁴ Corresponde a reclamações originárias, inassistência do provedor, desistência do reclamante e abandono

⁵ Em processo em 31 de dezembro de 2013

Fonte: Serviço de Atenção ao Cidadão de Indecopi

Elaboração: Gerência de Estudos Econômicos do Indecopi

No caso em que não encontre uma solução satisfatória por meio de tal via, o Código prevê outros mecanismos, como é a denúncia por suposta infração administrativa.

A respeito, o INDECOPI é a autoridade com competência primária e de alcance nacional para conhecer as alegadas infrações às disposições contidas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor; isso implica que poderá iniciar procedimentos administrativos sancionadores em matéria de proteção ao consumidor a fim de determinar a responsabilidade do fornecedor na alegada infração.

O anteriormente assinalado realizar-se-á por meio dos órgãos resolutivos do INDECOPI que sejam competentes, ou por meio dos Órgãos Resolutivos de Procedimentos Sumaríssimos de Proteção ao Consumidor (OPS) ou das Comissões de Proteção ao Consumidor (CPC)⁴⁰⁷.

Ao comprovar-se que o fornecedor cometeu uma infração, e dependendo da gravidade desta, poderá ser sancionado com uma advertência ou com uma multa de até 450 UIT⁴⁰⁸. Sem prejuízo da sanção administrativa que corresponda ao fornecedor por ter cometido uma infração, o INDECOPI pode ditar uma série de medidas corretivas⁴⁰⁹ em benefício do consumidor afe-

⁴⁰⁷ Não resulta obrigatório contar com um advogado com a finalidade de apresentar uma denúncia. Além disso, a interposição das denúncias implica o pagamento de uma taxa ascendente a S/.36,00.

⁴⁰⁸ LEI Nº 29571, CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR Artigo 110.- Sanções administrativas O Indecopi pode sancionar as infrações administrativas a que se refere o artigo 108 com advertência e multas de até quatrocentos e cinquenta (450) Unidades Impositivas Tributárias (UIT), as quais são qualificadas da seguinte maneira:
a. Infrações leves, com uma advertência ou com uma multa de até cinquenta (50) UIT.
b. Infrações graves, com uma multa de até cento e cinquenta (150) UIT.
c. Infrações muito graves, com uma multa de até quatrocentos e cinquenta (450) UIT.
[...] As sanciones administrativas são impostas sem prejuízo das medidas corretivas que ordene o Indecopi e da responsabilidade civil ou penal que possa corresponder.

⁴⁰⁹ LEI Nº 29571, CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR Artigo 114.- Medidas corretivas Sem prejuízo da sanção administrativa que corresponda ao fornecedor por uma infração ao presente Código, o Indecopi pode ditar, na qualidade de mandatos, medidas corretivas

tado, as quais podem diferenciar-se em reparadoras ou complementares; as primeiras são ditadas com a finalidade de ressarcir as consequências patrimoniais diretas e imediatas ocasionadas ao consumidor pela infração administrativa ao seu estado anterior. Enquanto que as medidas corretivas complementares são ditadas a fim de reverter os efeitos da conduta infratora ou evitar que esta se produza novamente no futuro.

Os mecanismos descritos podem ser utilizados pelos consumidores em todo o território nacional, já que para tal efeito, o INDECOPI, nos últimos dois anos, tem ampliado sua cobertura, contando com escritórios em todos os departamentos do país, o que favorece bastante o correto serviço ao turismo receptivo.

4. Novas ferramentas especiais para atenção de consumidores turistas

As formas de solução de controvérsias apresentadas anteriormente provavelmente serão valoradas de formas distintas no caso de um turista internacional, que não conta com um domicílio no país, pode desconhecer o idioma e permanecerá unicamente por um curto período no território nacional (deve-se levar em consideração, adicionalmente, que o Peru pode ser um dos vários países que serão visitados), pelo que resulta factível que prefira utilizar-se em tempo em atividades unicamente turísticas.

reparadoras e complementares. As medidas corretivas reparadoras podem ditar-se a pedido da parte ou de ofício, sempre e quando sejam expressamente informadas sobre essa possibilidade na notificação de cargo ao fornecedor e pela autoridade encarregada do procedimento. As medidas corretivas complementares podem ditar-se de ofício ou a pedido de parte.

Atenção de turistas peruanos e chilenos

Podem tentar-se diversas soluções a tal tipo de problemas; no caso particular do Peru, tendo em vista que uma grande quantidade de turistas são de procedência chilena⁴¹⁰, contamos com um convênio celebrado com o Serviço Nacional do Consumidor (SERNAC) do Chile; cuja primeira etapa, iniciada em dezembro de 2011, aplicava-se às cidades de fronteira [Tacna - Moquegua y Arica - Parinacota - Tarapacá].

Atualmente ambas instituições têm unido esforços para facilitar a tramitação de reclamações de consumo em todo o território nacional de cada país, ao remeter as reclamações que interpõem os consumidores, a respeito dos produtos ou serviços reclamados no território de outro cooperante, facilitando sua apresentação formal e efetiva perante a instituição competente⁴¹¹.

O INDECOPI vêm trabalhando para replicar convênios como estes com as agências de consumo de diferentes países, sobretudo aqueles com os quais possui fronteira, com os que tem maior proximidade e similaridade de sistemas.

Informação ao turista

Em conformidade com o Perfil do Turista Estrangeiro 2012⁴¹², elaborado pelo PROMPERU, no ano 2012, 78% dos visitantes estrangeiros planejaram suas viagens buscando informação na internet; além disto, 47% dos turistas que saíram do país pelo aeroporto Jorge Chávez adquiriram algum serviço através da

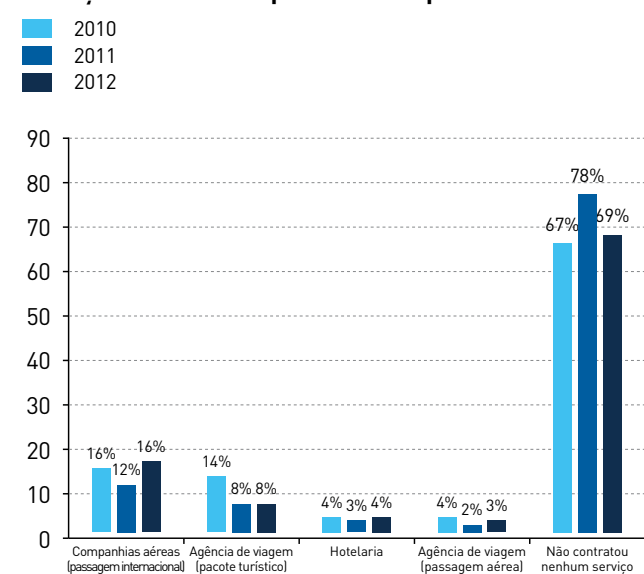
⁴¹⁰ 28% dos turistas internacionais que visitaram o Peru no período 2004-2012 residiam no Chile. Números retirados do aplicativo "Llegadas de Turistas Internacionales al Perú - Por País de Residencia", elaborado por PROMPERU. Pode ser consultado em <http://www.peru.travel/impp>

⁴¹¹ Percebe-se que os viajantes provenientes do Chile formam parte dos 14 mercados considerados como prioritários para o Peru; conjuntamente com Estados Unidos, Canadá, México, Reino Unido, França, Alemanha, Espanha, Itália, Brasil, Colômbia, Argentina, Japão e Austrália. Informação retirada do Perfil do Turista Estrangeiro 2012, elaborado por PROMPERU

⁴¹² Documento pode ser consultado em: <http://media.peru.info/IMPP/2012/TurismoReceptivo/DemandaActual/PerfilTuristaExtranjero201.pdf>

internet, principalmente passagens aéreas (28%) e pacotes turísticos (14%).

Serviços contratados pela internet para visitar o Peru



Fuente: <http://media.peru.info/IMPP/2012/TurismoReceptivo/DemandaActual/PerfilTuristaExtranjero2012.pdf>

O anteriormente assinalado serve para ilustrar a importância que tem atualmente o comércio eletrônico, a internet se converteu desta maneira não somente em uma fonte de auxílio na busca de informação, mas também em um espaço para contratar; constatando-se uma vez mais a necessidade de contar com legislação que regule dito tipo de comércio.

Considerando isso, atualmente o Ministério de Comércio Exterior e Turismo pôs à disposição diversas ferramentas destinadas principalmente a fornecer informação, como é o caso do iPeru - Informação e Assistência ao Turista; as quais contam com 36 pontos de atenção presencial em 15 regiões do Peru; tendo incidido também em criar novas plataformas de informação através de portais web especializados em turismo como www.ytuqueplanes.com e www.peru.travel.

Todavia, resta pendente trabalhar em uma melhor regulação e vigilância do comércio eletrônico, a fim de garantir a segurança nas transações em geral, sobretudo das relacionadas ao setor turístico que, como vemos, ocorrem principalmente por tal via.

5. Reflexão final

Assim como o turismo prospera, a proteção ao consumidor e ao turista avança em compasso com dito desenvolvimento; encontrando-nos diante de diversas situações que vão sendo enfrentadas progressivamente; todavia, não podemos deixar de reconhecer que existem grandes desafios pendentes que devem ser atendidos de maneira prioritária, especificamente no setor turístico: como é a implementação de uma instância de solução de controvérsias que se ajuste à necessidade do viajante, basicamente ao escasso tempo com o que conta em cada destino.

Além disto, e considerando que também afeta a outros tipos de consumidores; os turistas se veem especialmente afetados pelo comércio eletrônico, uma das grandes dúvidas na defesa e proteção dos direitos dos consumidores.

Portanto, a proteção das relações de consumo derivadas de uma atividade de turismo devem ir além das fronteiras de um país, dado que o turista permanecerá por um breve período no território visitado antes de retornar ao seu país de residência. Assim, os mecanismos de atenção de suas reclamações devem ser ágeis e efetivos no momento; além disso, os mecanismos de solução de controvérsias devem contemplar esta situação, como o faz o caso peruano através dos mecanismos expostos e o convênio com o SERNAC do Chile.

CONSUMO E TURISMO: CONTRIBUTO DA DIREÇÃO-GERAL DO CONSUMIDOR, PORTUGAL

Teresa Moreira^{413*}
Luis Patrão^{414}**
Fernanda Ferreira Dias^{415*}**

Segundo a Organização Mundial do Turismo (UNWTO World Tourism Barometer, janeiro de 2014⁴¹⁶) as chegadas de turistas internacionais cresceram 5% em 2013, tendo os resultados do turismo internacional ultrapassado as expectativas com mais de 52 milhões de turistas internacionais a viajarem pelo mundo nesse ano. A organização prevê um aumento de 4 a 4,5% em 2014, acima das previsões de longo prazo para o período de 2010 a 2020, que apontavam para um aumento de 3,8% ao ano, perspectiva confirmada pelo índice de confiança da OMT (UNWTO Confidence Index).

1. Introdução

A defesa do consumidor em Portugal e na União Europeia

A proteção jurídica do consumidor em Portugal tem recorte constitucional – na Constituição da República Portuguesa, resultante da VII Revisão Constitucional de 2005, os direitos dos consumidores estão expressamente consagrados (artigo 60.º) e elencados – direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, direito à formação e à informação, direito à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses econômicos, direito à reparação de danos –, assumindo a natureza de direitos fundamentais e sendo regulamentados pela Lei n.º 24/96, de 31 de julho, a Lei de Defesa do Consumidor, o que coloca esta matéria ao mais alto nível de proteção no nosso ordenamento jurídico.

Também na União Europeia a proteção dos consumidores está consagrada no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (em vigor desde 2010), sendo objeto de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (artigo 4.º, n.º 2, alínea f), e artigo 169.º dedicado à defesa dos consumidores) e merecendo consideração obrigatória na definição e execução das demais políticas e ações da União (artigo 12.º). Reconhece ainda a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (de valor jurídico idêntico ao dos Tratados da União Europeia e sobre o Funcionamento da União Europeia que integram o Tratado de Lisboa⁴¹⁷) o **elevado nível de defesa dos consumidores** como um valor comum às políticas da União (artigo 38.º), o que coloca esta matéria no plano dos direitos fundamentais da União Europeia.

^{413*} Diretora-Geral – Direção-Geral do Consumidor de Portugal

^{414**} Técnico Superior – Direção-Geral do Consumidor de Portugal

^{415***} Diretora de Serviços de Assuntos Internacionais – Direção-Geral do Consumidor de Portugal

⁴¹⁶ Disponível em <http://mkt.unwto.org/en/barometer>.

⁴¹⁷ Ver o artigo 6.º do Tratado da União Europeia.

A adesão de Portugal às Comunidades Europeias em janeiro de 1986 e a evolução do processo de integração econômica desde 1985 através do Ato Único Europeu e das subsequentes alterações aos Tratados instituídos tiveram, assim, profundas repercussões no quadro jurídico nacional de defesa do consumidor.

Desde logo a integração num espaço econômico alargado então com 12 Estados-Membros caracterizado pela livre circulação de produtos, isentos de direitos e sem medidas restritivas das trocas comerciais, proporcionou novas possibilidades de consumo aos portugueses, coincidindo com uma fase de expansão e de desenvolvimento econômico do país.

A consolidação do Mercado Interno Europeu rapidamente conduziria a um elevado grau de integração da economia portuguesa, representando as trocas com os parceiros europeus cerca de 80% do comércio externo do país.

Nessa sequência, a forte influência do Direito da União Europeia na evolução das regras jurídicas de proteção do consumidor do ordenamento jurídico português era inevitável, apesar de os Estados-Membros poderem ainda adotar medidas nacionais mais protetoras em determinadas matérias.⁴¹⁸

Em Portugal a defesa do consumidor tem merecido ao longo de mais de 3 décadas (a primeira Lei de Defesa do Consumidor data de 1981) um elevado nível de proteção jurídica, consubstanciado em muitas normas de âmbito geral (cláusulas contratuais gerais, venda de bens de consumo e garantias, vendas à distância, regimes jurídicos da publicidade e das práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores) mas também de objeto específico (serviços públicos essenciais, segurança geral de produtos, contratos de crédito aos consumidores).

⁴¹⁸ O artigo 169.º, n.º 3 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estabelece que os Estados-Membros mantêm a faculdade de manter ou de introduzir medidas mais estritas, desde que compatíveis com os Tratados e notificadas à Comissão.

2. A importância do turismo

O turismo é a atividade econômica que registou maior crescimento desde a segunda metade do século XX, tendo sofrido profundas modificações estruturais nos últimos 20 anos, e o impacto do desenvolvimento das tecnologias de informação e de comunicação, da modernização e maior acessibilidade dos transportes e da globalização econômica, que também alteraram os padrões de consumo e a atitude dos consumidores.

Portugal é um dos principais destinos turísticos mundiais. De acordo com os dados da Organização Mundial de Turismo, e apesar da sua dimensão relativamente reduzida em termos demográficos e territoriais, tem atualmente o 26.º lugar mundial e o 12.º da Europa em termos de receita gerada, com mais de 11 mil milhões de dólares norte-americanos, 14 milhões de hóspedes na hotelaria e tendo ultrapassado em 2013, pela primeira vez, os 40 milhões de dormidas turísticas anuais, das quais mais de 70% são de não residentes, ou seja, de estrangeiros.⁴¹⁹

O turismo em Portugal representa mais de 14% das exportações nacionais e quase metade das exportações de serviços (46%), sendo responsável por 12% do PIB e cerca de 10% do emprego total. Em 2013, as chegadas internacionais de passageiros aumentaram 8%, mais que a média de 6% verificada na Europa do Sul e Mediterrânica e melhor que a média europeia global, que ficou pelos 5%.

Também é considerado um setor estratégico para o desenvolvimento da economia nacional e para a criação de emprego. Com base na Balança de Pagamentos do Banco de Portugal, verifica-se que as receitas do turismo, que representam uma parcela do Consumo Turístico Interior, têm vindo a aumentar ao longo da última década, passando de 5,7 mil milhões de Euros em 2000, para 8,6 mil milhões de Euros em 2012. Considerando a última década, 2012 foi o ano em que as

⁴¹⁹ Disponíveis em <http://mkt.unwto.org/en>.

receitas do turismo tiveram uma maior representação no PIB português, com um peso de cerca de 5,2%.⁴²⁰

Neste sentido, no quadro das políticas públicas, a atividade turística foi objeto do Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT) para o período 2006-2015, revisto em 2013⁴²¹, que reconhece o turismo como “um setor prioritário para a estratégia de desenvolvimento do país.”⁴²² Este documento estruturante define as linhas de orientação das políticas públicas para o setor, pretendendo facilitar os processos de decisão de investimento e de negócio das empresas.

O PENT assinala expressamente a alteração do perfil do consumidor/turista no quadro das alterações de contexto no turismo de Portugal de impacto significativo⁴²³, afirmando que a evolução dos consumidores, das suas preferências e padrões de consumo são determinantes na orientação do desenvolvimento turístico do território. Apesar disso, a sua ótica é quase exclusivamente a da oferta – a qualificação e diversificação da oferta turística e da sua promoção, e não a da proteção dos consumidores (procura), pelo fato desta matéria, de caráter sobretudo transversal em Portugal – ser habitualmente enquadrada por legislação avulsa dirigida às principais atividades econômicas do setor e estar abrangida em normas de âmbito geral.

Também para a União Europeia o turismo assume importância pelo seu contributo para o crescimento econômico e para o emprego na Europa – é a terceira atividade socioeconômica mais importante da União Europeia (UE), gerando mais de 10% do PIB da UE e cerca de 12% do emprego total⁴²⁴. Tal justificou a atri-

⁴²⁰ Disponível em <http://www.bportugal.pt/pt-pt/estatisticas/publicacoesestatisticas/boletimestatistico/paginas/boletimestatistico.aspx>

⁴²¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2013, de 27 de março, publicada no Diário da República, 1.ª série, de N.º 74, de 16 de abril de 2013.

⁴²² O «Destino Portugal» apresenta Portugal “na sua multiplicidade” assentando em elementos como o clima e luz, a história, cultura, tradição e mar, a hospitalidade, a diversidade concentrada, a segurança, a paisagem e património natural (Capítulo II, ponto 2)

⁴²³ Capítulo I, ponto 2

⁴²⁴ Informação disponível em http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm.

buição de competências à União nesta matéria (artigo 195.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), em apoio e complemento das ações dos Estados-Membros, incentivando a sua cooperação e uma abordagem integrada.

As mais recentes orientações europeias neste domínio – Comunicação da Comissão “Europa, primeiro destino turístico do mundo – novo quadro político para o turismo europeu” (2010) – salientam a oportunidade de combinação dos objetivos de crescimento econômico com a prossecução do desenvolvimento sustentável e a salvaguarda de uma dimensão ética⁴²⁵, enquadrando-se na estratégia **Europa 2020**, que consubstancia a estratégia de crescimento da Europa para esta década (crescimento inteligente, sustentável e inclusivo).⁴²⁶

3. Consumo e Turismo

O turismo coloca inúmeros problemas de consumo, quer porque os consumidores se encontram fora do ambiente que melhor conhecem, no qual confiam e sabem movimentar-se, quer porque a própria atividade econômica turística origina transações que podem provocar conflitos de consumo, mais difíceis de evitar e de resolver quando se desconhece a legislação vigente, os direitos garantidos e os mecanismos disponíveis para a sua resolução.

A proteção do consumidor turista reveste-se de algumas especificidades, ainda que haja temas que tenham caráter geral no âmbito da política de defesa do consumidor, como é o caso do direito à informação e do conteúdo da informação fornecida pelos operadores econômicos e da publicidade (requisitos e adequação aos meios de suporte). A proteção dos

⁴²⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – COM(2010) 352 final de 30.6.2010.

⁴²⁶ Informação disponível em http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm.

interesses econômicos dos consumidores turistas, particularmente se usufruem de serviços fora do seu país de residência, a responsabilidade dos diferentes operadores econômicos intervenientes no setor em caso de incumprimento, a assistência aos consumidores lesados e a reparação de eventuais danos sofridos, assumem, em contrapartida, acuidade, exigindo regras próprias e mecanismos de resposta frequentemente autônomos.

Nessa medida, para países que são já importantes destinos turísticos de nível internacional, como é o caso de Portugal, importa garantir condições de confiança de que tudo está organizado para prevenir a ocorrência de conflitos e, caso eles surjam mesmo assim, para conseguir acolher as reclamações e resolver o melhor possível essas situações.

Tendo em conta o papel determinante da liberdade de circulação na construção e consolidação do Mercado Único, será fácil perceber o desenvolvimento reservado à mobilidade dos meios de transporte e a proteção garantida aos passageiros pela União Europeia, ainda que não apenas aos passageiros consumidores no sentido jurídico do termo.

Assim, a legislação europeia sobre os direitos dos passageiros aéreos, ferroviários, terrestres e marítimos, aplicável diretamente em todos os Estados-Membros⁴²⁷, é claramente benéfica para os consumidores turistas, assim como o regime jurídico das viagens organizadas, atualmente em revisão, e do “timeshare”, muito popular na Europa, os últimos

tendo sido transpostos para as ordens jurídicas nacionais dos Estados-Membros (diretivas).⁴²⁸

Resultam deste conjunto de instrumentos jurídicos da União Europeia no tocante aos direitos dos passageiros os direitos à informação, à segurança no transporte, à proteção dos consumidores em caso de incumprimento pelas empresas mediante o direito à compensação em caso de acidente, de perda ou dano na bagagem, em caso de recusa de embarque, de cancelamento e atraso dos transportes, à não discriminação e à acessibilidade destes meios a pessoas com deficiência e com mobilidade reduzida.

Em matéria de viagens organizadas, garantiu-se uma proteção global aos consumidores que reservam viagens organizadas que combinem, por exemplo, voo, hotel ou aluguel de automóvel, que abrange a informação prévia do consumidor, a responsabilidade do prestador de serviços e o repatriamento do consumidor em caso de falência do operador turístico.

Também se assegurou a proteção das férias dos consumidores quando compram e revendem produtos de férias em **timeshare**, ou semelhantes em navios de cruzeiro, outras embarcações de recreio, caravanas e «clubes de férias com desconto», mediante maior informação obrigatória e o direito de retratação.

Mas a proteção do consumidor turista em Portugal não se esgota nas normas europeias, podendo ser encontrada ao longo das etapas que caracterizam o ciclo de atuação do turista.

Importa, assim, começar por assegurar a disponibilização de informação completa e clara aos consumidores através da cooperação efetiva entre a Direção-Geral do Consumidor

⁴²⁷ Regulamentos do Parlamento Europeu e do Conselho, n.º 261/2004 [11.2.2004] - regras comuns para a indemnização e a assistência aos passageiros dos transportes aéreos (recusa de embarque, cancelamento ou atraso considerável dos voos), n.º 181/2011 [16.2.2011] - direitos dos passageiros no transporte de autocarro, n.º 1371/2007 [23.10.2007] - direitos e obrigações dos passageiros dos serviços ferroviários; n.º 1177/2010 [24.11.2010] - direitos dos passageiros do transporte marítimo e por vias navegáveis interiores

⁴²⁸ Diretiva 90/314/CEE do Conselho de 13 de junho de 1990, transposta para o direito português pelo Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto e Diretiva 2008/122/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de janeiro de 2009 sobre a proteção do consumidor relativamente a determinados aspetos dos contratos de utilização periódica de bens, de aquisição de produtos de férias de longa duração, de revenda e de troca, transposta pelo Decreto-Lei n.º 37/2011, de 10 de Março

e o Turismo de Portugal I.P., entidade única responsável pelo setor na Administração Pública portuguesa.

Cabe à Direção-Geral do Consumidor atuar contra a publicidade enganosa neste e noutros setores de atividade, no exercício dos seus poderes de fiscalização, de instrução dos processos instaurados por infração ao regime jurídico da publicidade e de sanção das práticas lesivas dos consumidores.

A escolha e reserva de alojamento ou de outras atrações, hoje muito alargada graças à internet, exige a garantia da idoneidade do prestador destes serviços, na sua maioria agências de viagem e operadores turísticos, a sua responsabilidade e a possibilidade de compensação dos consumidores lesados.

Em Portugal, os operadores virtuais (ou digitais) de reservas turísticas têm que estar legalmente constituídos como agências de viagens, tendo de cumprir os requisitos previstos na lei de forma a serem conhecidos e contactáveis, existindo um sistema de registro público, o RNAVT - Registro Nacional de Agentes de Viagens e Turismo⁴²⁹, que permite comprovar quem se encontra licenciado e apto a operar, o que garante uma certa credibilização adicional para o consumidor que está a contratar à distância.

Além disso, as agências de viagens e turismo estão obrigadas a cumprir regras rigorosas e detalhadas sobre a respectiva oferta de pacotes ou reservas, de forma a informar cabalmente o consumidor e a permitir-lhe conhecer, com grande detalhe, os termos exatos da proposta de viagem e os custos de todos os serviços incluídos, assim cumprindo as regras europeias já referidas relativas às viagens organizadas, que são as de programas pré-estabelecidos.⁴³⁰

Adicionalmente, e além da obrigação de contratar seguros de responsabilidade civil que protejam os seus clientes perante qualquer eventualidade,

⁴²⁹ Disponível em <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaAoRegisto.aspx>.

⁴³⁰ Decreto-Lei n.º 61/2011, de 6 de maio, alterado pelo Decreto-Lei n.º 199/2012, de 24 de agosto

os operadores de viagens e turismo que atuam em Portugal têm de contribuir financeiramente para um **Fundo de Garantia de Viagens e Turismo**,⁴³¹ de gestão independente, destinado a suportar os encargos derivados do incumprimento contratual que não tenha sido devidamente assumido pela própria agência de viagens reclamada.

Caso esse Fundo seja acionado, a agência que deu origem a essa situação terá de proceder à reposição das verbas envolvidas, antes de poder retomar livremente a atividade, o que leva, na maioria dos casos, a uma prévia resolução dos casos de consumo em que seja mais indiscutível a razão do consumidor.

Este mecanismo indenizatório, ainda relativamente recente, dispõe já de uma dotação de mais de 2 milhões de Euros e pode responder em cada ano civil até um máximo de 1 milhão de euros, mostrando a sua capacidade para poder dar resposta a situações graves, uma vez que anteriormente apenas vigorava um sistema de caução individual de cada operador turístico, pensada para a resolução de casos pontuais de incumprimento, mas claramente insuficiente para casos com um número elevado de consumidores lesados (por exemplo, no caso da falência ou da cessação de atividade de um operador turístico).

O regime da cooperação solidária agora vigente permitiu credibilizar o sistema português de operação de viagens e turismo como um todo, aumentar a vigilância e a circulação de informação relevante entre empresas do mesmo ramo e as autoridades públicas setoriais e garantir, à partida, um potencial de satisfação do cliente muito maior do que anteriormente.

Como é devido, o acionamento das verbas do Fundo de Garantia de Viagens e Turismo apenas está disponível para cumprimento de decisão judicial ou arbitral, para a Comissão Arbitral de Viagens e Turismo, órgão de apreciação e resolução de conflitos, que é presidida pelo Turismo de Portugal e no qual estão

⁴³¹ Criado pelo Decreto -Lei n.º 61/2011, de 6 de maio [artigo 31.º] e regulamentado pela Portaria n.º 224/2011, de 3 de junho

representados a Direção-Geral do Consumidor, a DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor, a APAVT - Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo) e ainda para cumprimento de decisão do Provedor do Cliente das Agências de Viagens e Turismo, órgão interno corporativo (mas com independência de julgamento e decisão) da associação empresarial do setor (APAVT).

Nessa medida, variando muito os sistemas de proteção do consumidor em cada país, aquele Fundo de Garantia constitui uma razão suplementar forte para que, em reservas e marcações turísticas em Portugal, o turista prefira contratar com um operador português, sabendo que ele está sujeito a esse tipo de fiscalização e controle e que existem meios financeiros para, em caso de conflito, obter reparação.

Outro aspecto que merece destaque na proteção do consumidor em Portugal e que assume interesse para os turistas, é o da existência e disponibilidade obrigatória do **Livro de Reclamações**⁴³², formulário próprio para a apresentação de reclamação, com duplicados para o próprio consumidor, para o operador turístico e para a instituição pública encarregada de a analisar e, sendo caso disso, de sancionar práticas abusivas.

Cabe à ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica fiscalizar agentes de viagens e operadores turísticos, empreendimentos hoteleiros, restaurantes e estabelecimentos de animação e de **rent-a-car** e todos os prestadores dos demais serviços ao turista, o que lhe confere uma especial responsabilidade no bom funcionamento do setor.

O Livro de Reclamações tem-se revelado um importante instrumento dissuasor de práticas contrárias aos direitos do consumidor e um fator adicional de confiança e qualidade do sistema público garante do respeito pela lei, fornecendo importantes indicações sobre a conflitualidade de consumo, como resulta

⁴³² Instituído pelo Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de setembro, para todos os estabelecimentos de venda de produtos e de prestação de serviços

da **RTIC - Rede Telemática de Informação Comum**, plataforma eletrônica que reúne as reclamações registradas nos livros de reclamações de 20 autoridades de vigilância do mercado e entidades reguladoras setoriais, e que é gerida pela Direção-Geral do Consumidor.

Está em curso a atualização deste instituto no sentido da desmaterialização das reclamações e até da futura introdução da reclamação eletrônica com vista a um mais rápido tratamento pelas entidades competentes e mais célere resposta às questões dos consumidores, que será sem dúvida interessante na ótica de algumas das atividades turísticas.

No que respeita à identificação de problemas e à apresentação de pedidos e de reclamações pelos consumidores turistas, é ainda de referir a rede dos Centros Europeus do Consumidor estabelecida pela Comissão Europeia para a informação e apoio dos consumidores na resolução de conflitos transfronteiriços, disponíveis nos 28 Estados-Membros da UE, na Islândia e na Noruega.

Em Portugal, a Direção-Geral do Consumidor assegura o funcionamento do Centro Europeu do Consumidor⁴³³ desde 2000, co-financiado pela Comissão Europeia.

Esta rede recebe, responde ou encaminha as reclamações e pedidos dos consumidores a propósito de conflitos transfronteiriços e estuda e divulga periodicamente informação sobre diversos aspetos relacionados com o turismo, dos quais se destacam a classificação de hotéis, os serviços das estâncias de esqui, a informação para consumidores turistas, as regras sobre circulação de automóvel, o aluguel de veículos e o **timeshare**.

Refira-se ainda que, em Portugal, os municípios (Autarquias Locais) têm competência própria em matéria de defesa do consumidor, estando em atividade 72 serviços ou centros de informação autárquicos ao consumidor protocolados com a Direção-Geral do Consumidor para uma atuação articulada e convergente. Estes centros atuam como pontos de atendimento,

⁴³³ Contactável em <http://cec.consumidor.pt/>

de prestação de informação e receção de reclamações dos consumidores, constituindo, em conjunto com os Postos de Informação Turística das regiões mais frequentadas por turistas, uma rede de proximidade espalhada pelo país para o apoio dos consumidores, estando aptos a encaminhar os assuntos para as entidades de resolução de conflitos mais apropriadas em razão da matéria ou da área geográfica.

Por último, devem referir-se os meios disponíveis para facultar aos consumidores uma justiça acessível e rápida.

A resolução extrajudicial de litígios de consumo, de âmbito mais vasto do que o do turismo, tem 25 anos de experiência em Portugal: os primeiros **Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo**, assentes na arbitragem voluntária, prestam informação jurídica aos consumidores, ajudando assim à sua capacitação, para além de exercerem as atividades de mediação (em que se procura conseguir o entendimento entre reclamado e reclamante sem sugerir uma base para tal acordo) e de "conciliação" (propondo uma base fundamentada para um acordo) e da efetiva resolução do litígio através da arbitragem, geralmente sem encargos ou com custos muito baixos para os consumidores.

Os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo autorizados, hoje 11, têm na origem associações de direito privado, que reúnem associações de consumidores, associações empresariais e Autarquias Locais (municípios), sendo apoiados, a nível nacional, pela Direção-Geral do Consumidor e pelo Ministério da Justiça (a quem cabe autorizar o seu funcionamento), sendo considerável o seu contributo para a proteção efetiva dos direitos dos consumidores em Portugal.

Com a próxima transposição da Diretiva 2013/11/UE, sobre a Resolução Alternativa de Litígios de Consumo⁴³⁴ e o funcionamento em 2015 da plataforma europeia de resolução de conflitos em linha⁴³⁵, que **acolherá as reclamações sobre transações eletrôni-**

⁴³⁴ Diretiva 2013/11/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

⁴³⁵ Criada pelo Regulamento (UE) n.º 524/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013

cas e as encaminhará para os mecanismos extrajudiciais de resolução de litígios aderentes ao sistema, os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo desempenharão um papel ainda mais importante no acesso à justiça pelos consumidores no contexto mais vasto do Mercado Único.

Em conclusão, existe verdadeiramente em Portugal um **Sistema de Defesa do Consumidor**, agregando e conjugando a ação de entidades públicas e privadas, muitas associativas, com múltiplas valências na informação, formação e educação do consumidor, na resposta às reclamações de consumo e na resolução desses conflitos, e na aplicação da legislação relevante, atuando e sancionando práticas e comportamentos lesivos dos direitos dos consumidores.

Esta realidade cria condições para que se possa encarar com tranquilidade e responsabilidade o apoio ao consumidor turista, atenta a importância do setor do turismo na vida coletiva e na economia de Portugal e o seu potencial de crescimento, prevenindo problemas e tratando com celeridade, certeza jurídica e eficácia os conflitos de consumo que possam ocorrer.

Quase 40 anos depois da aprovação da Constituição da República Portuguesa de 1976, que consagrou, pela primeira vez, os direitos dos consumidores em dispositivo próprio, cometendo ao Estado a incumbência de "Garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores", Portugal mantém o seu compromisso no desempenho dessa missão, assumindo-a agora também no espaço da União Europeia em que se integra, como uma responsabilidade de promoção da qualidade de vida e da proteção dos direitos individuais dos cidadãos, incluindo aqueles que procuram Portugal como destino de lazer e turismo.

CONSUMPTION AND TOURISM: CONTRIBUTION OF THE GENERAL DIRECTORATE OF CONSUMER, PORTUGAL

Teresa Moreira^{436*}
Luis Patrão^{437}**
Fernanda Ferreira Dias^{438*}**

According to the World Tourism Organization (UNWTO World Tourism Barometer, January 2014⁴³⁹) the international tourist arrivals increases by 5% in 2013, and the results of international tourism exceeded expectations with over 52 million international tourists travelling around the world this year. The organization foresees an increase of 4 to 4.5% in 2014, above the long-term forecasts for the period 2010-2020, which point out an increase of 3.8% per year, prospective confirmed by the UNWTO Confidence Index.

1. Introduction

Consumer defense in Portugal and European Union

The legal protection of the consumer, in Portugal, has constitutional base - the Constitution of the Portuguese Republic, resulting from the VII Constitutional revision in 2005, consumer rights are expressly protected (Article 60) and listed - right to quality of goods and services consumed, right to education and information, the right to protection of health, safety and economic interests, the right to compensation for damage - assuming the nature of fundamental rights and being regulated by Law No. 24/96 of July 31st, the Consumer Protection Law - which puts this matter to the highest level of protection in our legal system.

Also in the European Union, consumer protection is highlighted in the Treaty on the Functioning of the European Union (in force since 2010), being the object shared competence between the Union and the Member States (Article 4, No. 2, f), and Article 169 dedicated to consumer protection) and deserving mandatory consideration in defining and the enforcement of other Union policies and actions (Article 12). It also recognizes the Charter of Fundamental Rights of the European Union (with the identical value of the Treaties of the European Union and on the Functioning of the European Union which integrate the Lisbon Treaty⁴⁴⁰) the **high level of consumer protection** as a common value of EU policies (Article 38), which places this subject in terms of European Union fundamental rights.

^{436*} Director-General - General Directorate of Consumer

^{437**} Technical Superior - General Directorate of Consumer

^{438***} Director for International Affairs - General Directorate of Consumer

⁴³⁹ Available at <http://mkt.unwto.org/en/barometer>

⁴⁴⁰ See article 6.º of the Treaty of European Union

The accession of Portugal to the European Communities in January 1986 and the evolution of the economic integration process since 1985 through the Single European Act and following amendments to the Treaties have had a deep effect on the national legal framework for consumer protection.

Since then, the economic integration in a economic space then expanded with 12 Member States characterized by the free movement of goods, free of certain burdens and without restrictive measures on trade, provided new opportunities for consumption to the Portuguese population, coinciding with a period of expansion and the country's economic development.

The consolidation of the European Internal Market quickly lead to a high degree of integration of the Portuguese economy, representing exchanges with European partners about 80% of the country's foreign.

In this sequence, the strong influence of European Union law in the evolution of legal rules on consumer protection and the Portuguese legal system was unavoidable, although Member States may adopt more protective national measures in certain areas.⁴⁴¹

In Portugal the consumer defense has received a high level of legal protection over more than 3 decades (the first Law of Consumer Protection to 1981), embodied in many rules of general scope (general contract clauses, sales of goods and guarantees, distance selling, legal systems of advertising and of unfair commercial practices dealings with consumers) but also specific ones (essential public services, general product safety, credit contracts).

2. The importance of tourism

Tourism is the economic activity that registered the highest growth since the second half of the twentieth century, having undergone deep structural changes in the last 20 years, and the impact of developments in information and communication technologies, of the modernization and greater accessibility of transport and economic globalization, which also altered consumption patterns and consumer behaviors.

Portugal is one of the world's main tourist destinations. According to data from the World Tourism Organization, and despite its relatively small size in demographic and territorial terms, currently has 26th place worldwide and 12th in Europe in terms of revenue generated, with over 11 billion of U.S. dollars, 14 million of guests in the hotel and having passed in 2013, for the first time, the 40 million annual tourist overnight

⁴⁴¹ The article 169.º, n.º 3 on the Treaty on the Functioning of the European Union stipulates that Member States remain free to maintain or introduce more stringent measures, provided they are compatible with the Treaties and notified to the Commission.

stays, of which 70% are non-residents or foreigners.⁴⁴²

Tourism in Portugal accounts for over 14% of national exports and nearly half of exports of services (46%), accounting for 12% of GDP and about 10% of total employment. In 2013, international passenger arrivals increased 8% more than the average of 6% seen in Southern and the Mediterranean Europe and better than the overall European average, which was by 5%.

It is also considered a strategic sector for national economic development and job creation. Based on the Balance of Payments of the Bank of Portugal, it shows that tourism revenues, which represent the portion of Tourism Consumption Interior, have been increasing over the last decade, from 5.7 billion euros in 2000 to 8.6 billion Euros in 2012. Considering the last decade, 2012 was the year that tourism revenues have greater representation in the Portuguese GDP, with a weight of about 5.2%.⁴⁴³

Thus, within the framework of public policies, tourism has been the subject of the National Strategic Plan for Tourism (NSPT) for the period 2006-2015, revised in 2013⁴⁴⁴, recognizing tourism as "a priority sector for the development strategy of the country"⁴⁴⁵. This structuring document defines the guidelines of public policies for the sector, intending to facilitate decision-making processes of investment and corporate business.

NSPT expressly states the change of consumer/tourist profile within the framework of the changes of context in Portugal of significantly impact⁴⁴⁶, stating that the evolution of consumers, preferences and consumption patterns are crucial in the guiding of the territory tourism development. Nevertheless, their perspective is almost exclusively supply - the qualification and diversification of tourism offer and its promotion, and not the protection of consumers (demand), because this theme, especially crosscutting in Portugal - is commonly framed by separate legislation addressed to the major economic activities in the sector and is covered by standards of general application.

Also for the European Union tourism assumes importance for it's contribution to economic growth and employment in Europe - is the third most important socio-economic activity of the European Union (EU), generating over 10% of EU GDP and about 12% of total employment⁴⁴⁷. It justified the allocation of powers to the Union in this area (Article 195 of the Treaty on the Functioning of the European Union) to support and complement the actions of Member States, encouraging their cooperation and an integrated approach.

⁴⁴² Available at <http://mkt.unwto.org/en>

⁴⁴³ Available at <http://www.bportugal.pt/pt-pt/estatisticas/publicacoesestatisticas/bolestatistico/paginas/boletimestatistico.aspx>.

⁴⁴⁴ Resolution of the Council of Ministers n.º 24/2013, March 27th, published on Diary of Republic, 1st. serie, N.º 74, on April 16th 2013.

⁴⁴⁵ The «Destino Portugal» presents Portugal "in its multiplicity" sat on elements such as the weather and light, history, culture, tradition and sea, hospitality, concentrated diversity, safety, landscape and natural heritage (Chapter II, point 2).

⁴⁴⁶ Chapter I, point 2.

⁴⁴⁷ Information available at http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm.

The most recent European guidelines in this area - Communication from the Commission "Europe, first world tourist destination - a new political framework for tourism in Europe" (2010) - highlight the opportunity for combining the objectives of economic growth and the pursuit of sustainable development and safeguarding an ethical dimension,⁴⁴⁸ fitting into **Europe 2020** strategy, which embodies the strategy of growth in Europe for this decade (smart, sustainable and inclusive growth).⁴⁴⁹

3. Consumption and Tourism

The tourism poses many problems of consumption, either because consumers are outside of the environment which they know, in which they trust and know how to move around, or because the tourist economic activity itself originates transactions that may cause conflicts of consumption, more difficult to avoid and to resolve when the current legislation, the guaranteed rights and the mechanisms available to address them are unknown.

The tourist consumer protection is characterized by some specificities, though there are topics that are of general character under the consumer protection policy, such as the right to information and the content of information provided by economic operators and advertising (adequacy and requirements for the means of support). The protection of economic interests of consumers tourists, particularly if enjoyed services outside their country of residence, the liability of those different economic operators in the sector in the event of default, assistance to aggrieved consumers and repair any damages, assume in contrast, acuity, requiring proper rules and response mechanisms often autonomous.

Considering that, for countries that are already important tourist destinations of international level, as it is the case of Portugal, it is important to guarantee a confidence that everything is organized to prevent the occurrence of conflicts and, if they arise anyway, to get to receive the complaints and to solve these situations the best way.

Taken into account the crucial role of freedom of movement in the construction and consolidation of the EU-Market it is easy to note the reserved development for the mobility of transport means and guaranteed protection to passengers by the European Union, although not only passengers as consumers in the legal sense.

⁴⁴⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - COM(2010) 352 final, June 30th 2010

⁴⁴⁹ Information available at http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm

Thus, the European legislation on the rights of air, rail, land and sea passengers, directly applicable in all Member States⁴⁵⁰, is clearly beneficial for tourists consumers, as well as the legal framework for organized travel, currently under review, and "timeshare", very popular in Europe, the last one has been transposed into the national legal systems of the Member States (directives).⁴⁵¹

As a result of this set of legal instruments of the European Union concerning the passengers rights, right to information, transportation safety, the protection of consumers in the event of default by companies upon the right to compensation in case of accident, loss or damage to luggage, in case of denied boarding, cancellation and delay of transport, non-discrimination and accessibility of these means to people with disabilities and reduced mobility.

Concerning travel package, it was secured an overall protection to consumers that book travel packages that combine e.g. flight, hotel or car rent, covering prior information to the consumer, the liability of the service provider and the repatriation of the consumer in case of bankruptcy of the tour operator.

It is also ensured the protection of consumers' vacation when they buy and resell timeshare holiday products, or the similar products on cruise ships, other boats, caravans and "discount holiday clubs" through greater mandatory information and the right of withdrawal.

But the tourist consumer protection in Portugal is not limited to European standards and can be found throughout the stages that characterize the tourist performance cycle.

It is important therefore to begin by ensuring the availability of comprehensive and clear information to consumers through effective cooperation between the Directorate-General for Consumer and **Turismo de Portugal** I.P., single entity responsible for the sector in the Portuguese Public Administration.

The Directorate-General for Consumer is responsible for acting against misleading advertising in this and other areas of activity, in the exercise of its supervisory powers, the statement of proceedings by infraction to the legal arrangements for advertising and sanctioning of harmful practices.

⁴⁵⁰ Regulations of the European Parliament and the Council, n.º 261/2004 [2.11.2004] – common rules of compensation and assistance to passengers in the air transport (denied boarding, cancellation or delay of flight), n.º 181/2011 [2.16.2011] – the rights of bus passengers, n.º 1371/2007 [10.23.2007] – rights and obligations of passengers of the rail transport; n.º 1177/2010 [11.24.2010] – rights of passengers when travelling by sea and inland waterway

⁴⁵¹ Directive 90/314/EEC of the Council, July 13th, 1990 transposed into Portuguese law by Decree-Law n.º 61/2011, dated May 6th, amended by Decree-Law n.º 199/2012, August 24th and Directive 2008/122/EC of the European Parliament and Council of January 14th, 2009 on consumer protection in respect of certain aspects of the contracts for periodic use of goods, the procurement, resale and exchange of long-term holiday products, transposed by Decree-Law n. 37/2011, March 10th

Fairly extensively thanks to the internet, choosing and booking accommodation or other things requires the guarantee of the suitability of the provider of such services, mostly travel agencies and tour operators, the responsibility and the possibility of compensation for aggrieved consumers.

In Portugal, virtual (or digital) operators of tourism reservations have to be legally constituted as travel agencies, and to fulfill the requirements of the law in order to be known and reachable, existing a system of public register, National Registration of Travel and Tourism Agents (RNAVT, in portuguese),⁴⁵² which allows you to check who is licensed and able to operate, what guarantees a certain additional credibility to the consumer who is contracting at a distance.

Moreover, travel and tourism agencies are required to comply with strict and detailed rules on the respective package offers or reservations, in order to fully inform the consumer and allow you to know in great details, the exact terms of the proposed trip and the costs of all services included, thereby fulfilling the abovementioned European rules on packages that are pre-set programs.⁴⁵³

Additionally, and beyond the obligation to contract liability insurance to protect their clients against any eventuality, travel and tourism operators operating in Portugal must financially contribute to a Guarantee Fund for Travel and Tourism,⁴⁵⁴ of independent management, in order to bear the burdens deriving from contractual obligation not duly recognized by the claimed travel agency itself.

If the Fund is used, the agency that caused this situation shall proceed in order to make the repayment of sums involved, before it can resume its activity freely, which leads, in most cases, the prior settlement of consumption disputes in which the consumer reason is the most indisputable.

This still relatively new compensatory mechanism has an endowment of more than 2 million euros available and can answer each calendar year to a maximum of 1 million euros, showing its ability to be able to respond to serious situations, since previously, only a system of individual security of each tour operator, designed to resolve individual cases of non-compliance but clearly insufficient for cases with a large number of aggrieved consumers was working (for example, in the case of bankruptcy or cessation of activity of a tour operator).

The solidary cooperation regime now prevailing allowed the Portuguese credible operating system of travel and tourism as a whole, increase alertness and circulation of relevant information among companies in the same industry and sectoral public authorities, ensuring at the outset a potential consumer satisfaction much higher than before.

⁴⁵² Available at <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNT/ConsultaAoRegisto.aspx>

⁴⁵³ Decree-Law n.º 61/2011, May 6th, altered by Decree-Law n.º 199/2012, August 24th

⁴⁵⁴ Created by Decree-Law n.º 61/2011, May 6th [Article 31] and regulated by Ordinance n.º 224/2011, July 3rd

According to the rules, the activation of the Guarantee Fund of Travel and Tourism is only available for compliance with any court or arbitrator sentence, the Arbitration Commission for Travel and Tourism, an agency of assessment and conflict resolution, which is chaired by **Turismo de Portugal** and in which are represented the Directorate-General for Consumer, DECO - Portuguese Association for Consumer Protection, APAVT - Portuguese Association of Travel and Tourism Agencies) and also to comply with the decision of the Ombudsman of Travel and Tourism Agencies, corporate internal body (but with independence of judgment and decision) of the sector business association (APAVT).

Thus, considering the great differences among the consumer protection systems of each country, that Guarantee Fund is a strong additional reason for reserve and tourist markings in Portugal, in case the tourist prefers to contract with a Portuguese trader, knowing that the trader is subject to such supervision and control and that there are funds for redress, in case of conflict.

Another aspect that deserves attention on consumer protection in Portugal and that may interest to tourists, is the existence and compulsory availability of **The Complaints Book**⁴⁵⁵, proper form for filing consumer complaints which provides copies to the consumer, to the tour operator and public institution in charge of analysing it and, if necessary, to punish abusive practices.

The Food Safety and Economic Authority (ASAE, in portuguese) is competente to oversee travel agents and tour operators, tourist resorts, restaurants and entertainment and rent-a-car establishments and all other providers of services to tourists, which appoints to it a special responsibility in what refers to proper functioning of the sector.

The Complaints Book has proved a major tool to avoid practices contrary to the consumer rights and an additional factor of reliability and quality of the public system responsible to ensure law respect, providing important information about consumer issues, as indicates the **Common Information Telematics Network** (RTIC, in portuguese), electronic platform that gathers complaints registered in the books of complaints of 20 authorities in market surveillance and regulatory entities, and is managed by the Directorate-General for Consumer.

Nowadays is being developed an update of this tool is towards dematerialisation of the complaints and also a future introduction of an electronic complaint with a view to faster treatment by the authorities and faster response to consumer issues, which is certainly interesting from the point of view of some of the tourist activities.

⁴⁵⁵ Instituted by Decree-Law n.º 156/2005, September 15th, for all products sales and services supplies establishments

In what refers to problem identification and presentation of claims and complaints by consumers as tourists, it is also worth mentioning the European Consumer Centres Network established by the European Commission for information and support consumers in resolving cross-border disputes, available in 28 Member States of the EU, Iceland and Norway.

In Portugal, the Directorate-General for Consumer ensure the functioning of the European Consumer Centre⁴⁵⁶ since 2000, co-funded by the European Commission.

This network receives, replies to or forwards the complaints and requests of consumers with regard to transboundary conflicts and studies and regularly publishes information on various aspects related to tourism, among which are hotel rates, the services of the ski resorts, the information to tourist consumers, the rules on motor vehicles, the vehicle rental and timeshare.

It is noted that in Portugal, municipalities (local administrative bodies) have their own competence for the consumer protection, being active 72 services or municipal information centers to consumers connected with the General Consumer Directorate allowing an articulated and convergent performance. These centers act as points of attendance, providing information and receiving consumer complaints, and constitute, together with the Tourist Information Offices of the busiest regions for tourists, a close proximity network spread across the country in support of consumers, being able to forward matters to the more appropriate authorities for resolving conflicts in view of the subject matter or geographical area.

Lastly, it shall be mentioned about the available resources to provide consumers with an affordable and speedy justice.

The extra-judicial settlement of consumer disputes, broader than the scope of tourism, has 25 years experience in Portugal: the first **Consumer Dispute Arbitration Centers**, based on voluntary arbitration, providing legal information to consumers, thus helping to their training, in addition to carrying on activities of mediation (which seeks to achieve understanding between consumers and suppliers without suggesting a basis for such agreement) and "reconciliation" (proposing a reasoned basis for an agreement) and effective resolution of dispute by arbitration, usually without charge or at very low cost to consumers.

The authorized Consumer Conflict Arbitration Centers, 11 today, have origin in private law associations, that gathers together consumer associations, business associations and Local Authorities (municipalities), being supported at the national level by the General Consumer Directorate and by the Ministry of Justice (competent to authorize its operation), being considerable its contribution to the effective protection of consumer rights in Portugal.

⁴⁵⁶ Available at <http://cec.consumidor.pt>.

With the upcoming implementation of Directive 2013/11/UE on the Alternative Dispute Resolution on consumer rights⁴⁵⁷ and the implementation of the conflict resolution European online platform in 2015,⁴⁵⁸ which will host the complaints about electronic transactions and forwards them to the extrajudicial dispute resolution mechanisms belonging to the system, the Consumer Conflict Arbitration Centers will play an even more important role in access to justice for consumers in the broader context of the EU-Market.

Finally, in Portugal there is a truly **System of Consumer Protection**, aggregating and combining the action of public and private entities, many of them in joint actions, with multiple valences of the information, training and consumer education, in response to consumer complaints and resolving these disputes, in the application of relevant legislation, acting and sanctioning practices and harmful behaviors of consumers rights.

This reality creates conditions so that It is possible to face with confidence and responsibility to support the consumer as tourist, given the importance of the tourism sector in community life and in Portugal's economy and its potential for growth, preventing and treating problems promptly with legal certainty and efficiency possible future consumption conflicts.

Almost 40 years after the approval of the Portuguese Constitution of 1976 which established, for the first time, the rights of consumers in a proper device, appointing the state the responsibility "To ensure the protection of consumers interests and rights", Portugal maintains their commitment in performing this task, assuming it also now in the European Union area to which it belongs, as a responsibility to promote quality of life and the protection of citizens individual rights, including those looking for Portugal as a destination for leisure and tourism.

⁴⁵⁷ Directive 2013/11/UE of the European Parliament and the Council, May 21st, 2013

⁴⁵⁸ Created by Regulation (UE) n.º 524/2013 of the European Parliament and the Council, May 21st, 2013

L'INFORMATION ET LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS EN SUISSE: PASSAGE À UNE PERSPECTIVE INTERNATIONALE

Jacques Vifian^{459*}

1. Introduction

La Suisse, pays de 8 millions d'habitants et situé au cœur de l'Europe, a fait le constat, comme bon nombre de pays, que l'information et la protection des consommateurs présentent, à l'image de beaucoup d'autres domaines, une dimension de plus en plus internationale. Les consommateurs qu'ils restent chez eux ou se déplacent à l'étranger sont de plus en plus confrontés à des situations dans lesquelles les actes qu'ils concluent font intervenir d'autres acteurs que ceux de leur pays. Dans ce sens il est devenu primordial de prendre des dispositions permettant de répondre à ces défis. Sans perdre de vue le potentiel résidant dans la responsabilisation des acteurs économiques et dans l'autorégulation il s'agit non seulement d'avoir des législations et collaborations pertinentes, mais aussi d'offrir une aide et des instruments adéquats aux consommateurs lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes concrets. Le présent exposé vise à renseigner sur les mesures que la Suisse a prises pour faire face à cette internationalisation du domaine de la consommation tout en apportant un éclairage particulier sur le domaine du tourisme, aspect auquel, le Brésil, par différentes démarches, a décidé d'accorder une attention particulière⁴⁶⁰.

^{459*} Suppléant Bureau fédéral de la consommation

⁴⁶⁰ Dans le cadre du MERCOSUL développement d'un formulaire de plainte à l'attention des consommateurs en visite et au niveau de la Conférence de La Haye de droit international privé (HCCH) proposition de projet de convention sur la coopération en ce qui concerne les touristes et visiteurs à l'étranger

2. La responsabilisation des entreprises et des consommateurs

La responsabilité sociétale des entreprises (RSE) comprend de nombreuses dimensions, dont celle relative à la bonne prise en compte des intérêts des consommateurs. La Suisse conçoit la RSE comme une démarche procédant de la volonté des entreprises elles-mêmes. En ce sens, l'Etat, en qualité d'acteur complémentaire, peut promouvoir la RSE en sensibilisant les entreprises, en les aidant à l'appliquer et en encourageant certaines initiatives qui définissent des lignes directrices et incitent à adopter un comportement souhaitable⁴⁶¹. La Suisse a ainsi adhéré aux Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'attention des entreprises multinationales⁴⁶². Pour assurer la mise en œuvre de ces principes elle a créé un Point de contact national⁴⁶³, contribuant ainsi à la résolution des problèmes soulevés.

Pour ce qui est de la responsabilisation des consommateurs cette tâche relève de divers acteurs, dont l'Etat et les organisations de consommateurs. Parmi les différentes actions menées par l'Etat on peut relever notamment un guide pour les achats sur internet⁴⁶⁴ et différentes brochures sensibilisant aux arnaques⁴⁶⁵. Il a aussi été établi un tableau des labels⁴⁶⁶ qui permet aux consommateurs de s'orienter dans la multitude des labels existants. En 2013 les organisations de consommateurs se sont notamment engagées dans des démarches de sensibilisation au gaspillage alimentaire. En 2014 elles porteront une attention particulière à la surmédicalisation.

3. L'autorégulation

Sans méconnaître les démarches d'autorégulation initiées par les entreprises elles-mêmes il y a lieu de mentionner en particulier le mécanisme fondé sur la loi sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC, RS 944.0)⁴⁶⁷. Cette loi, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 1992, table sur les conventions de droit privé

⁴⁶¹ Pour plus d'information sur le concept de RSE voir le lien suivant: <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=fr>

⁴⁶² On peut consulter ces principes sous le lien suivant: <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=fr>; à noter que les principes relatifs aux intérêts des consommateurs sont énoncés dans la partie 1, ch. VIII

⁴⁶³ Pour plus d'information sur le Point de contact voir le lien suivant: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/02584/index.html?lang=fr>

⁴⁶⁴ www.e-commerce-guide.admin.ch

⁴⁶⁵ « Attention aux arnaques sur internet » [<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00653/05245/index.html?lang=fr>], « Trop beau pour être vrai ! Comment détecter les arnaques ? » [<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00653/05245/index.html?lang=fr>]

⁴⁶⁶ Le Bureau fédéral de la consommation (BFC) a dressé une vue d'ensemble des principaux labels consultable sous le lien suivant : <http://www.konsum.admin.ch/themen/00120/00412/index.html?lang=fr>

⁴⁶⁷ Cette référence technique, de même que celles qui vont suivre dans le texte, permettent de consulter la législation suisse en se servant du lien suivant: <http://www.admin.ch/bundesrecht/00566/index.html?lang=fr>

en matière de déclaration sur les caractéristiques essentielles des biens et des services⁴⁶⁸. Les parties à ces conventions sont les milieux économiques concernés et les organisations de consommateurs⁴⁶⁹. Si ces acteurs ne parviennent pas à s'entendre le Conseil fédéral (CF) peut alors réglementer par voie d'ordonnance⁴⁷⁰, ce qu'il a fait à ce jour dans les domaines suivants : déclaration du bois (cf. ordonnances sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois, entrées en vigueur le 1^{er} octobre 2010, RS 944.021 et 944.021.1) et déclaration de la fourrure (cf. ordonnance sur la déclaration des fourrures et des produits de pelleterie, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2013, RS 944.022).

4. Le cadre législatif en matière d'information et de protection des consommateurs

La Suisse consacre la protection des consommateurs à l'art. 97 de sa Constitution fédérale (RS 101). Tout en légiférant de manière autonome elle veille à avoir un cadre législatif qui puisse être reconnu comme équivalent sur le plan international. Dans cette démarche elle prend dûment en considération les intérêts de tous les acteurs économiques, entreprises et consommateurs.

Depuis les années 1990 la Suisse a connu notamment les différentes évolutions significatives suivantes dans le domaine de la législation en matière d'information et de protection des consommateurs⁴⁷¹ : intégration dans le code des obligations (CO, RS 220) de dispositions relatives d'une part à l'envoi de choses non commandées⁴⁷² et d'autre part au démarchage à domicile et aux contrats semblables⁴⁷³, entrée en vigueur de la LIC, laquelle a été mentionnée ci-dessus et qui règle aussi l'aide financière accordée par la Confédération aux organisations de consommateurs⁴⁷⁴, entrée en vigueur de la loi sur la responsabilité du fait des produits (LRFP, RS 221.112.944)⁴⁷⁵ et de la loi sur les voyages à forfait (RS 944.3)⁴⁷⁶. Ont suivi ensuite la loi sur le crédit à la consommation (LCC, RS 221.214.1)⁴⁷⁷, des adaptations à la loi sur le contrat d'assurance (LCA,

⁴⁶⁸ Cf. art. 3 LIC

⁴⁶⁹ A ce jour on dénombre les deux conventions suivantes : convention de déclaration sur le mode de production des légumes et fruits frais, convention de déclaration concernant la consommation de carburant des voitures de tourisme

⁴⁷⁰ Cf. art. 4 LIC

⁴⁷¹ Il est fait abstraction ci-après des évolutions législatives relevant du domaine des denrées alimentaires et des domaines qui lui sont apparentés qui touchent par exemple l'agriculture ou la santé. Il en va de même des domaines suivants : cartels, propriété intellectuelle et télécommunications

⁴⁷² Art. 6a CO entré en vigueur le 1^{er} juillet 1991

⁴⁷³ Art. 40a ss. CO entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1991

⁴⁷⁴ Selon l'art. 5 LIC l'aide financière est accordée à hauteur de 50 % des frais déterminants des organisations de consommateurs pour les activités suivantes : l'information objective et pertinente des consommateurs par la presse ou les médias électroniques, l'exécution de tests comparatifs et la négociation de conventions de déclaration

⁴⁷⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994

⁴⁷⁶ Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1994

⁴⁷⁷ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003

RS 221.229.1)⁴⁷⁸ et la reprise dans le droit suisse des réglementations européennes dans les transports aériens concernant d'une part le système de compensation pour refus d'embarquement, annulation et retard important et d'autre part les droits des passagers handicapés ou à mobilité réduite⁴⁷⁹. L'introduction d'une nouvelle réglementation en matière de sécurité des produits (LSPro, RS 930.11 et OSPro, RS 930.111)⁴⁸⁰ a constitué une autre étape importante, qui a permis notamment de régler la collaboration tant sur le plan national qu'international⁴⁸¹. Dans le domaine bancaire on peut relever les modifications apportées à la loi et à l'ordonnance sur les banques (RS 952.0 et 952.02) pour renforcer la protection des déposants⁴⁸², ainsi que les adaptations de la loi sur les placements collectifs (LPCC, RS 951.31) pour renforcer la protection des investisseurs⁴⁸³. Ne manquons pas non plus de souligner les diverses adaptations qu'ont connues les réglementations suivantes : la loi contre la concurrence déloyale (LCD, RS 241)⁴⁸⁴, l'ordonnance sur l'indication des prix (OIP, RS 942.211)⁴⁸⁵ et la réglementation relevant de la métrologie⁴⁸⁶. La dernière modification de la LCD a notamment été l'occasion de régler la collaboration avec les autorités étrangères, ce afin de mieux pouvoir lutter contre les pratiques commerciales déloyales⁴⁸⁷; les possibilités d'intervention de l'Etat ont aussi été étendues⁴⁸⁸. Dans le domaine de l'aide financière accordée par la Confédération aux organisations de consommateurs un nouveau système de répartition de l'aide financière a été mis en place ; il repose sur une appréciation annuelle des prestations des organisations de consommateurs qui se fonde sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs⁴⁸⁹. Parmi les dernières nouveautés à signaler figure la réglementation sur les guides de montagne et les organisateurs d'autres activités à risque, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014⁴⁹⁰.

⁴⁷⁸ La loi actuelle date de 1908, mais a connu des modifications importantes qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2006, respectivement le 1^{er} janvier 2007

⁴⁷⁹ Il s'agit des règlements CE 261/2004 et CE 1107/2006 qui ont été repris conformément à l'accord entre la Confédération et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68) et qui sont entrés en vigueur en Suisse, respectivement le 1^{er} décembre 2006 et le 1^{er} novembre 2009

⁴⁸⁰ Entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2010

⁴⁸¹ Cf. art. 3 OSPro

⁴⁸² Entrées en vigueur le 1^{er} septembre 2011

⁴⁸³ Entrées en vigueur le 1^{er} mars 2013

⁴⁸⁴ La nouvelle loi contre la concurrence déloyale qui a remplacé celle datant de 1943 et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1988 a ensuite connu diverses adaptations

⁴⁸⁵ Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979 elle a elle aussi connu diverses adaptations

⁴⁸⁶ La nouvelle loi sur la métrologie qui a remplacé celle datant de 1977 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, RS 941.20. Il y a aussi une nouvelle ordonnance sur les déclarations de quantité qui a remplacé l'ordonnance sur les déclarations datant de 1998 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, RS 941.204

⁴⁸⁷ Cf. art. 21 et 22 LCD

⁴⁸⁸ Cf. art. 10 al. 3 et 4 LCD

⁴⁸⁹ Ordonnance sur la répartition de l'aide financière en faveur des associations de consommateurs (RS 944.055) entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013

⁴⁹⁰ Loi et ordonnance en la matière, RS 935.91 et 935.911

Il convient par ailleurs d'orienter sur divers projets législatifs en cours dans le domaine de l'information et de la protection des consommateurs⁴⁹¹. Suite à une initiative parlementaire⁴⁹² un projet de modification du CO visant à introduire un droit de révocation général pour les contrats à distance a été élaboré et soumis pour avis au CF le 14 novembre 2013. Une initiative parlementaire⁴⁹³ a aussi donné lieu à un projet de modification de la LCC consistant à interdire les formes agressives de publicité en faveur des petits crédits et à durcir les modalités de l'examen de la capacité de contracter un crédit, mais le délai pour traiter cette initiative a été prolongé jusqu'à la session d'hiver 2015. La LCA fait l'objet d'une révision, dont les travaux doivent être réorientés, le parlement s'étant prononcé au printemps 2013 en faveur d'une révision partielle plutôt que totale. Dans son rapport du 3 juillet 2013, le CF a proposé plusieurs pistes pour améliorer l'exercice collectif des droits en Suisse et en étendre le champ d'application ; outre l'amélioration des instruments existants, il a déclaré envisageable l'instauration de véritables instruments de mise en oeuvre collective des droits, notamment une procédure modèle ou une procédure test, ainsi qu'une action de groupe ou une procédure de transaction de groupe.

Le CF a soumis en consultation jusqu'au 30 septembre 2013 un projet de révision de la loi sur la protection de l'environnement qui propose diverses mesures touchant le domaine de la consommation et de la production : tout en misant en premier lieu sur les conventions à conclure avec l'économie le CF se réserve la possibilité d'introduire si nécessaire des prescriptions en matière d'information sur les produits ou encore de compte rendu sur les parties de l'assortiment qui portent sensiblement atteinte à l'environnement ; il prévoit aussi une réglementation générale concernant la mise sur le marché de produits problématiques du point de vue écologique; les nouvelles dispositions doivent également permettre d'interdire la mise sur le marché de produits fabriqués avec du bois récolté illégalement, comme l'a déjà fait l'Union européenne (UE). Le 4 septembre 2013 le CF a soumis au parlement un projet de révision totale de la loi sur les produits de construction visant à adapter le droit suisse au règlement européen en la matière. Un projet de loi sur les services financiers, qui vise notamment à améliorer la protection des clients, sera soumis au parlement au cours du second semestre 2014. Pour ce qui est du projet de loi sur les jeux d'argent une procédure de consultation aura lieu et il sera statué sur la suite à donner au cours du second semestre 2014. La loi sur la protection des données est en train d'être révisée pour être adaptée à l'évolution technologique et sociale ; des propositions sur la marche à suivre en la matière sont à soumettre au CF d'ici fin 2014.

⁴⁹¹ La remarque faite en note 12 vaut aussi ici

⁴⁹² Initiative parlementaire Bonhôte 06.441 « Pour une protection du consommateur contre les abus du démarchage téléphonique »

⁴⁹³ Initiative parlementaire Aubert 10.467 « Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits »

5. La collaboration sur le plan international en matière d'information et de protection des consommateurs

La collaboration entre autorités responsables en matière d'information et protection des consommateurs est indispensable pour faire face aux problèmes de consommation qui dépassent le cadre des frontières nationales. L'échange d'informations et le partage d'expériences sont aussi l'occasion d'ajuster le cadre législatif et les interventions de l'Etat.

Comme on l'a vu plus haut, il y a les collaborations instituées par la législation, telles que celles prévues dans le domaine des pratiques commerciales déloyales et de la sécurité des produits. Notons aussi qu'en relation avec la reprise dans le droit suisse de la réglementation européenne en matière de droits des passagers aériens la Suisse collabore avec les autorités d'exécution nationales concernées. La collaboration de la Suisse dans le domaine de l'information et de la protection des consommateurs pourrait connaître une évolution en lien avec le renouvellement et le renforcement de la voie bilatérale avec l'UE qui est en cours. La stratégie à moyen terme du CF en la matière couvre outre un accord sur les questions institutionnelles⁴⁹⁴ également la conclusion de négociations pour de nouveaux accords bilatéraux, notamment dans les domaines d'accès au marché suivants: électricité, agriculture, sécurité alimentaire, sécurité des produits et santé publique ainsi qu'une éventuelle collaboration dans le domaine de la sécurité des produits chimiques.

Au niveau des instances internationales la Suisse participe dans le cadre de l'OCDE au Comité de la politique à l'égard des consommateurs, dont les priorités portent actuellement sur le commerce électronique, la sécurité des produits et l'économie de la consommation. Elle est aussi membre du groupe de travail de l'OCDE sur la sécurité des produits de consommation. Dans le cadre de la CNUCED⁴⁹⁵ elle participe aux travaux de révision des Principes directeurs des Nations Unies pour la protection du consommateur. Au niveau de la CEE-ONU⁴⁹⁶ elle est représentée dans le groupe de travail en charge des questions de coopération dans le domaine de la réglementation et des politiques en matière de normalisation. Elle a par ailleurs un statut d'observateur dans les groupes de travail AELE/EEE⁴⁹⁷ qui sont chargés des questions de consommation et de sécurité des produits.

⁴⁹⁴ Cf. à ce sujet le communiqué de presse du CF du 18 décembre 2013 consultable sous le lien suivant: <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=51490>

⁴⁹⁵ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

⁴⁹⁶ Commission économique pour l'Europe des Nations unies

⁴⁹⁷ Association européenne de libre-échange/Espace économique européen

La Suisse collabore aussi de manière informelle par exemple dans le cadre du RICPC⁴⁹⁸, qui est un réseau de coopération dans le domaine des pratiques commerciales déloyales, et dans le cadre de Prosafe, qui est un forum dans le domaine de la sécurité des produits⁴⁹⁹.

6. Les aides aux consommateurs confrontés à des problèmes de consommation

Lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes de consommation qu'ils ne parviennent pas à régler les consommateurs apprécient de pouvoir compter sur une aide. Cette situation se présente notamment en cas d'opérations transfrontières, c'est-à-dire lorsque les consommateurs entrent en relation avec des acteurs économiques autres que ceux de leurs pays. Cette assistance peut leur être apportée par les organisations de consommateurs, qui sont au nombre de quatre organisations principales en Suisse, à savoir : Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana (ACSI)⁵⁰⁰, Fédération romande des consommateurs (FRC)⁵⁰¹, Konsumentenforum (kf)⁵⁰², Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)⁵⁰³. Le soutien en la matière est généralement apporté sous forme de permanence téléphonique et n'est en principe gratuit que pour les membres des organisations de consommateurs. Les consommateurs peuvent aussi s'adresser aux services concernés de l'Etat, mais ces derniers n'étant pas conçus pour fonctionner comme permanence juridique leur tâche consiste avant tout à fournir aux consommateurs les informations juridiques et pratiques qui leur sont utiles et nécessaires pour régler leurs problèmes. Notons à ce sujet que le Bureau fédéral de la consommation (BFC), en tant que centre de compétence de la Confédération pour les questions qui concernent les consommateurs dans le cadre de la politique économique générale, a mis à disposition des consommateurs et des entreprises une hotline et un formulaire de contact⁵⁰⁴.

Pour les situations de litige avec des entreprises il convient de relever qu'il existe en Suisse de nombreuses instances de résolution extrajudiciaire des litiges. Elles couvrent de nombreux domaines, à savoir notamment : assurances (privées et sociales), commerce en ligne, construction et immobilier, garagistes, hôtellerie, opticiens, prestations financières, prestations médico-dentaires, propriété intellectuelle, services funéraires, services postaux, télécommunications, textiles,

⁴⁹⁸ Réseau international de contrôle et de protection des consommateurs, plus connu sous son appellation anglaise ICPEN, <https://icpen.org/>

⁴⁹⁹ <http://www.prosafe.org/>

⁵⁰⁰ <http://www.acsi.ch/>

⁵⁰¹ <http://www.frc.ch/>

⁵⁰² <http://www.konsum.ch/>

⁵⁰³ <http://www.konsumentenschutz.ch/>

⁵⁰⁴ <http://www.konsum.admin.ch/kontakt/index.html?lang=fr>

transports publics et voyages⁵⁰⁵. Ce sont généralement les milieux économiques concernés qui sont à l'origine de la création de ces institutions. L'instance de résolution extrajudiciaire des litiges en matière de télécommunication, à savoir l'Ombudscom, constitue un cas à part dans la mesure où elle est instituée par la loi⁵⁰⁶ et que tous les fournisseurs de services de télécommunication ou de services à valeur ajoutée sont tenus de participer à cette procédure⁵⁰⁷. Notons aussi que certaines instances, telles que celles concernant le commerce en ligne et les voyages, se conçoivent à la fois comme instance de résolution des litiges et de conseil.

Pour ce qui est des instances de plaintes et de réclamations il existe en Suisse tant des organismes publics que privés auxquels les consommateurs peuvent s'adresser⁵⁰⁸. Sur le plan international, à l'initiative du RICPC, a été créé econsumer.gov⁵⁰⁹, qui est un portail qui permet aux consommateurs de déposer une plainte au sujet d'une transaction électronique ou des opérations connexes effectuées avec une société étrangère.

7. Le domaine du tourisme: expériences et instruments à disposition

A l'occasion de l'Eurofoot, qui s'est tenu en Autriche et en Suisse en juin 2008, la Suisse avait, à la demande de l'UE, mis en place une hotline à l'intention des spectateurs étrangers allant se rendre en Suisse pour assister aux compétitions de football. Il s'agissait de pouvoir leur venir en aide s'ils étaient confrontés à un problème touchant l'information et la protection des consommateurs. Cette hotline, qui était assurée par le BFC, n'a presque pas été sollicitée. Pour ce qui est de la hotline et du formulaire de contact mentionnés plus haut que le BFC met à disposition de manière permanente, ils sont beaucoup plus utilisés, mais jusqu'à présent ils ont peu porté sur des cas émanant de touristes. Les sollicitations de ces derniers ont concerné les domaines spécifiques suivants : hébergement, transports par bus effectués entre l'aéroport et le lieu de séjour, voitures de location et organisation de voyages. Bon nombre des personnes qui contactent ainsi le BFC s'attendent à ce que l'Etat prenne totalement en charge leur cas. Tout en précisant qu'il ne peut offrir une telle prestation le BFC veille à donner aux consommateurs les informations et conseils qui leur permettent de régler eux-mêmes leur affaire. Il les rend le cas échéant attentifs à l'existence d'instances de résolution extrajudiciaire des litiges.

⁵⁰⁵ Les instances compétentes et leurs coordonnées peuvent être trouvées en consultant le lien suivant: <http://www.konsum.admin.ch/themen/00113/index.html?lang=fr>

⁵⁰⁶ Cf. art. 12c de la loi sur les télécommunications (LTC, RS 784.10) et art. 42 ss. de l'ordonnance sur les services de télécommunication (OST, RS 784.101.1)

⁵⁰⁷ Cf. art. 47 OST

⁵⁰⁸ Les instances compétentes et leurs coordonnées peuvent être trouvées en consultant le lien suivant: <http://www.konsum.admin.ch/themen/00113/00387/index.html?lang=fr>

⁵⁰⁹ <http://www.econsumer.gov/francais/>

Vu que la Suisse, comme on l'a vu plus haut, possède un grand nombre d'institutions de résolution extrajudiciaire des litiges, plusieurs de ces dernières sont à même de venir en aide aux touristes étrangers confrontés à des problèmes touchant le domaine de la consommation. Pour ce qui est par exemple de litiges liés à l'hébergement, aux transports publics et à l'organisation de voyages les institutions suivantes sont à contacter : l'office de médiation de l'hôtellerie suisse⁵¹⁰, le service de médiation des transports publics⁵¹¹ et l'ombudsman de la branche suisse du voyage⁵¹². Le recours à ces services, comme c'est le cas pour la majorité d'organismes de ce type en Suisse, est gratuit.

8. Conclusion

Comme on le sait, la confiance est un facteur déterminant des décisions des consommateurs. Cette confiance est d'autant plus importante lorsque les consommateurs s'adressent à des acteurs économiques autres que ceux de leur marché national. Dans une telle perspective il est devenu primordial de créer un cadre général qui instaure la confiance propre à engendrer la consommation, sans pour autant qu'il s'agisse de consommer sans conscience. La Suisse, comme d'autres pays, contribue à un tel environnement et a entrepris diverses démarches dans ce sens tout en étant consciente du potentiel d'amélioration existant. Elle table à cet égard sur plusieurs moyens, comme la responsabilisation des entreprises et des consommateurs, l'autorégulation, un cadre législatif adapté en matière d'information et de protection des consommateurs, une collaboration intensifiée sur le plan international et des aides pertinentes aux consommateurs confrontés à des problèmes de consommation. Parmi les évolutions à prendre en compte il y a notamment celle des besoins des consommateurs en leur qualité de touristes. Si des besoins spécifiques sont à satisfaire en la matière il est judicieux de se pencher sur une optimisation des voies existantes ou d'en développer de nouvelles.

⁵¹⁰ <http://www.hotelleriesuisse.ch/fr/pub/verband/ombudsstelle.htm>

⁵¹¹ <http://www.voev.ch/fr/Services/Service-de-mediation-des-TP>

⁵¹² <http://www.ombudsman-touristik.ch/fr/page-daccueil/>

A INFORMAÇÃO E A PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES NA SUÍÇA: PASSAGEM A UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Jacques Vifian^{513*}

1. Introdução

A Suíça, um país de 8 milhões de habitantes localizado no coração da Europa, observou, como muitos outros países, que a informação e proteção dos consumidores tem, como muitas outras áreas, uma dimensão cada vez mais internacional. Os consumidores que estão em casa ou viajam para o exterior são cada vez mais confrontados com situações nas quais os atos que celebram envolvem atores diferentes dos de seu país. Nesse sentido, tornou-se essencial tomar medidas para enfrentar esses desafios. Sem perder de vista o potencial que reside na responsabilização dos agentes econômicos e da autorregulação, trata-se não apenas de ter leis e colaborações relevantes, mas também de prestar assistência e ter instrumentos adequados para os consumidores quando confrontados com problemas concretos. A presente exposição tem como objetivo fornecer informações sobre as medidas que a Suíça tem tomado para lidar com a internacionalização do consumo, proporcionando uma maior clareza sobre a área do turismo, aspecto o qual o Brasil, por diferentes abordagens, decidiu prestar especial atenção⁵¹⁴.

^{513*} Supléant do Escritório Federal do Consumo, Suíça

⁵¹⁴ No quadro do MERCOSUL o desenvolvimento de um formulário chama a atenção dos consumidores em visita e, no âmbito da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado (HCCH), a proposta de projeto de convenção sobre a cooperação no que concerne aos turistas e visitantes estrangeiros

2. A responsabilização das empresas e dos consumidores

A responsabilidade societária das empresas (RSE) compreende inúmeras dimensões, inclusive àquela que dá a consideração adequada dos interesses dos consumidores. A Suíça concebe a RSE como um processo da vontade das próprias empresas. Neste sentido, o Estado, como ator complementar, pode promover a RSE entre as empresas, ajudando-as a implementar e incentivar as iniciativas que definem diretrizes bem como incentivar um comportamento desejável⁵¹⁵. A Suíça aderiu às Diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para Empresas Multinacionais⁵¹⁶. Para assegurar a implementação destes princípios, estabeleceu um Ponto de Contato Nacional⁵¹⁷, contribuindo assim para a resolução dessas questões. No que diz respeito à responsabilidade dos consumidores, essa tarefa envolve diversas partes interessadas, incluindo o Estado e as organizações de consumidores. Entre as diferentes ações realizadas pelo Estado pode-se destacar um guia para compras na internet⁵¹⁸ e diferentes folhetos de conscientização sobre fraudes⁵¹⁹. Também foi estabelecida uma tabela de rótulos⁵²⁰ que permite aos consumidores se orientar através da multiplicidade de rótulos existentes.

⁵¹⁵ Para mais informações sobre o conceito de RSE, ver o seguinte link: <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=fr>

⁵¹⁶ Pode-se consultar estes princípios no link seguinte: <http://www.seco.admin.ch/themen/00645/04008/index.html?lang=fr>; a notar que os princípios relativos aos interesses dos consumidores são enunciados na parte 1, cap. VIII

⁵¹⁷ Para mais informações sobre o Ponto de Contato, ver o seguinte link: <http://www.seco.admin.ch/themen/00513/00527/02584/index.html?lang=fr>

⁵¹⁸ www.e-commerce-guide.admin.ch

⁵¹⁹ « Atenção à fraude na internet » [<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00653/05245/index.html?lang=fr>], « Demasiado bom para ser verdade ! Como detectar golpes ? » [<http://www.seco.admin.ch/themen/00645/00653/05245/index.html?lang=fr>]

⁵²⁰ O Bureau federal do consumo (BFC) compilou uma visão geral dos principais rótulos consultáveis no seguinte link: <http://www.konsum.admin.ch/themen/00120/00412/index.html?lang=fr>

Em 2013, as organizações de consumidores foram particularmente envolvidas nos esforços de sensibilização para o desperdício de alimentos. Em 2014 eles prestarão especial atenção para o excesso de medicação.

3. A autorregulação

Sem ignorar os esforços de autorregulação iniciados pelas próprias empresas deve-se mencionar, em especial, o mecanismo com base na lei sobre a informação dos consumidores e consumidoras (LIC, RS 944,0)⁵²¹. Tal lei, que entrou em vigor em 1º de maio de 1992, lista as convenções de direito privado em matéria de declaração sobre as características essenciais dos bens e serviços⁵²². As partes destas convenções são os setores econômicos interessados e as organizações de consumidores⁵²³. Se esses atores não chegarem a um acordo, o Conselho Federal (CF) poderá, então, regulamentar por meio de portaria⁵²⁴, o que tem sido feito até agora nas seguintes áreas: Declaração da Madeira (ver portaria sobre a declaração da madeira e dos produtos de madeira, em vigor desde 1º de outubro de 2010, RS 944 021 e 944.021.1) e Declaração da Pele (ver portaria sobre a declaração de peles e produtos de peles, em vigor desde 1º de março de 2013, RS 944 022).

⁵²¹ Esta referência técnica, que vão seguir o texto, permite de consultar a legislação suíça em se servindo do link seguinte: <http://www.admin.ch/bundesrecht/00566/index.html?lang=fr>

⁵²² Cf. art. 3 LIC

⁵²³ Até o momento, existem as duas convenções seguintes: convenção de declaração sobre o modo de produção de frutas e legumes frescos, convenção de declaração sobre o consumo de combustível dos automóveis de turismo.

⁵²⁴ Cf. art. 4 LIC

4. O quadro legislativo relativo à informação e a proteção dos consumidores

A Suíça prevê a proteção dos consumidores no art. 97 da Constituição Federal (RS 101). Embora legislando de forma autônoma, faz questão de ter um quadro legislativo que pode ser reconhecido como equivalente no plano internacional. Neste enfoque, tendo em devida conta os interesses de todos os agentes econômicos, empresas e consumidores.

Desde os anos 1990, a Suíça passou por significativos e distintos processos evolutivos no âmbito da legislação sobre informação e proteção do consumidor⁵²⁵: a integração no Código de Obrigações (CO, RS 220) das previsões para, por um lado, o envio de coisas não solicitadas⁵²⁶ e, por outro, os contratos a domicílio ou similares⁵²⁷, em vigência na LIC, que foi anteriormente mencionada e que também regula a assistência financeira acordada pela Confederação às organizações de consumidores⁵²⁸, em vigor na lei sobre a responsabilidade do fato dos produtos (LRFP, RS 221 112 944)⁵²⁹ e na Lei relativa aos pacotes turísticos (RS 944,3)⁵³⁰. Seguiu-se a lei sobre crédito ao consumidor (LCC, RS 221.214.1)⁵³¹, as modificações introduzidas na Lei do Contrato de Seguro (LCA RS 221.229.1)⁵³²

⁵²⁵ É feita abstração das seguintes evoluções legislativas no campo da alimentação e áreas relacionadas que são afetados, por exemplo, cartéis, propriedade intelectual e de telecomunicações

⁵²⁶ Art. 6º CO entrou em vigor em 1º de julho de 1991

⁵²⁷ Art. 40º, §§. CO entrou em vigor em 1º de julho de 1991

⁵²⁸ De acordo com o art. 5º da LIC, a ajuda financeira é acordada no patamar de 50% dos custos determinantes das organizações de consumidores para as seguintes atividades: a objetiva e relevante informação para os consumidores através da imprensa ou mídia eletrônica, realização de testes comparativos e negociação de convenções de declaração

⁵²⁹ Entrada em vigência em 1 de janeiro de 1994

⁵³⁰ Entrada em vigência em 1 de julho de 1994

⁵³¹ Entrada em vigência em 1 de janeiro de 2003

⁵³² A lei atual data de 1908, mas sofreu importantes modificações que entraram em vigência em 1 de janeiro de 2006, respectivamente em 1 de janeiro de 2007

e a inclusão, na lei suíça, dos regulamentos europeus sobre transporte aéreo concernentes, por um lado, ao sistema de compensação por recusa de embarque, cancelamento e atrasos e, de outro, os direitos dos passageiros com deficiência ou mobilidade reduzida⁵³³. A introdução de um novo regulamento sobre segurança de produtos (LSPro, RS 930,11 e OSPro, RS 930.111)⁵³⁴ constituiu mais um passo importante que permitiu regulamentar a cooperação tanto no plano nacional, quanto no internacional.⁵³⁵ No setor bancário pode-se verificar mudanças feitas na lei e na Portaria sobre os bancos (RS 952,0 e 952,02), para reforçar a proteção dos depositantes⁵³⁶, bem como adaptações na Lei sobre Investimento Coletivo (CISA, RS 951,31) para reforçar a proteção dos investidores⁵³⁷. Há de se destacar as várias adaptações verificadas nas seguintes normas: a lei contra concorrência desleal (RS 241)⁵³⁸, a lei sobre indicação de preços (OIP, RS 942 211)⁵³⁹ e o regulamento relativo à metrologia⁵⁴⁰. A última modificação da LCD foi notavelmente a oportunidade de regular a cooperação com as autoridades estrangeiras, a fim de melhor poder lutar contra práticas desleais de comércio⁵⁴¹; as possibilidades de intervenção do Estado também foram prorrogadas⁵⁴². Na área de assistência financeira acordada pela Confederação às organizações de consumidores, um novo sistema de distribuição de assistência financeira foi estabelecido; baseia-se numa avaliação anual

⁵³³ Tratam-se dos Regulamentos CE 261/2004 e CE 1107/2006 que foram incluídos em conformidade com o Acordo entre a Confederação e a Comunidade Europeia sobre o transporte aéreo (RS 0.748.127.192.68) e que entraram em vigência na Suíça, respectivamente em 1 de dezembro de 2006 e 1 de novembro de 2009

⁵³⁴ Entradas em vigência em 1 de julho de 2010

⁵³⁵ Cf. art. 3 OSPro

⁵³⁶ Entradas em vigência em 1 de setembro de 2011

⁵³⁷ Entrada em vigência em 1 de março de 2013

⁵³⁸ A nova lei contra a concorrência desleal que substituiu a lei de 1943 e entrou em vigência em 1 de março de 1988, sendo seguida de diversas adaptações

⁵³⁹ Entrada em vigência em 1 de janeiro de 1979, ela tem sofrido diversas adaptações

⁵⁴⁰ A nova lei sobre metrologia que substituiu a lei de 1977 entrou em vigência em 1 de janeiro de 2013, RS 941.20. Há também uma nova portaria sobre as declarações de quantidade que substituiu a portaria sobre as declarações, datada de 1998 e que entrou em vigência em 1 de janeiro de 2013, RS 941.204

⁵⁴¹ Cf. art. 21 e 22 LCD

⁵⁴² Cf. art. 10 al. 3 e 4 LCD

das prestações das organizações de consumidores, que se funda em indicadores quantitativos e qualitativos⁵⁴³. Entre as mais recentes novidades encontra-se a regulamentação de guias de montanha e organizadores de outras atividades de risco, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2014⁵⁴⁴.

Além disso, convém destacar os vários projetos legislativos na área da informação e proteção dos consumidores.⁵⁴⁵ Depois de uma iniciativa parlamentar⁵⁴⁶, uma proposta de alteração do CO para introduzir um direito geral de arrependimento de contratos à distância foi desenvolvida e enviada para análise do CF em 14 de novembro de 2013. Uma iniciativa parlamentar⁵⁴⁷ também deu lugar a uma proposta de alteração da LCC para proibir formas agressivas de publicidade para pequenos empréstimos e maior rigor nos procedimentos para a análise da capacidade de obtenção de um empréstimo, mas o prazo para analisar essa iniciativa foi prorrogado até a sessão de inverno de 2015.

A LCA está sendo objeto de revisão, devendo os trabalhos serem redirecionados, porém, na primavera de 2013, o parlamento se pronunciou mais favorável a uma revisão parcial do que a uma revisão total. No seu relatório de 03 de julho de 2013, o CF propôs várias medidas para melhorar o exercício coletivo dos direitos na Suíça e estender o campo de aplicação; além de melhorar os instrumentos existentes, ele declarou ser possível a introdução de verdadeiros instrumentos de implementação coletiva de direitos, incluindo um procedimento modelo ou procedimento de teste, além de uma ação em grupo ou um processo de transação de grupo. O CF submeteu a consulta até 30 de setembro de 2013, um projeto de revisão da Lei de Proteção

⁵⁴³ Decisão sobre a distribuição da ajuda financeira em favor das associações dos consumidores (RS 944.055) que entrou em vigor em 1º de julho de 2013

⁵⁴⁴ Lei e portaria do assunto, RS 935.91 et 935.911

⁵⁴⁵ A observação feita na nota 12 vale aqui também

⁵⁴⁶ Iniciativa parlamentar Bonhôte 06.441 « Para uma proteção do consumidor contra os abusos de telefonemas para oferta de bens e produtos »

⁵⁴⁷ Iniciativa parlamentar Aubert 10.467 « Prevenção de endividamento por proibição de publicidade em favor dos pequenos créditos »

Ambiental, que propõe diversas medidas relativas às áreas de consumo e de produção: em primeiro lugar, sobre tudo que trate de economia, o CF se reserva a possibilidade de introduzir, se necessário, os requisitos para informações sobre produtos ou ainda sobre as partes específicas dos produtos que afetem significativamente o meio ambiente; prevê-se também um regulamento geral concernente à colocação no mercado de produtos problemáticos do ponto de vista ecológico; as novas disposições devem também ajudar a proibir a colocação no mercado de produtos feitos a partir de madeira extraída de forma ilegal, como já faz a União Europeia (UE). Em 04 de setembro de 2013, o CF apresentou ao parlamento um projeto de revisão total da lei que trata sobre produtos de construção visando adaptar o direito suíço à regulamentação europeia sobre o tema. Um projeto de lei sobre serviços financeiros, que busca implementar a proteção dada aos clientes, será apresentado ao parlamento no curso do segundo semestre de 2014. Em relação ao projeto de lei sobre os jogos de azar, será realizada uma consulta, a qual será instituída no segundo semestre de 2014. A lei sobre a proteção de dados está sendo revisada para ser adaptada à evolução tecnológica e social; propostas sobre como proceder na questão serão submetidas ao CF até o final de 2014.

5. A colaboração no plano internacional sobre informação e proteção do consumidor

A colaboração entre as autoridades responsáveis pela informação e defesa do consumidor é essencial para lidar com questões de consumo que vão além das fronteiras nacionais. O intercâmbio de informações e a partilha de experiências também são uma oportunidade para ajustar o quadro legislativo e a intervenção estatal.

Como previamente mencionado, há colaborações instituídas pela legislação, tais como as previstas no domínio das práticas comerciais desleais e segurança do produto. Também pode-se notar que em relação à reprodução na lei suíça da legislação europeia sobre os direitos dos passageiros aéreos, a Suíça colabora com as autoridades nacionais de execução em questão. A colaboração da Suíça no âmbito da informação e da proteção aos consumidores poderá passar por uma evolução na legislação com a renovação e o reforço da abordagem bilateral com a União Europeia que está em curso. A estratégia de médio prazo no campo do CF abrange, ainda, um acordo sobre as questões institucionais⁵⁴⁸ bem como a conclusão das negociações para novos acordos bilaterais, especialmente nas áreas de acesso aos seguintes mercados: eletricidade, agricultura, segurança alimentar, segurança do produto e saúde pública, bem como uma possível colaboração sobre segurança química.

Em fóruns internacionais, a Suíça participa do quadro do Comitê da OCDE sobre a política em relação aos consumidores, cujas prioridades estão atualmente focadas em **e-commerce**, segurança do produto e economia de consumo. Ela também é membro do grupo de trabalho da OCDE sobre segurança de produtos para consumo. No âmbito da UNCTAD⁵⁴⁹, participa da revisão das diretrizes para a proteção do consumidor das Nações Unidas. No UNECE⁵⁵⁰ é representada no grupo de trabalho responsável pelas questões de cooperação sobre o domínio da regulamentação e das políticas em matéria de padronização. É também parte, como observadora, nos grupos de trabalho dos países da EFTA / EEE⁵⁵¹ que são responsáveis por questões relacionadas a consumo e a segurança do produto.

⁵⁴⁸ Sobre este assunto o comunicado de imprensa do CF, de 18 dezembro de 2013, consultável no link seguinte: <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/index.html?lang=fr&msg-id=51490>

⁵⁴⁹ Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

⁵⁵⁰ Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas

⁵⁵¹ Associação europeia de livre-comércio / Espaço Econômico Europeu

Informalmente, a Suíça também colabora, por exemplo, por meio do ICPEN⁵⁵², que é uma rede de cooperação no domínio de práticas comerciais desleais, e no âmbito da Prosafe, que é um fórum na área de segurança do produto⁵⁵³.

6. Os auxílios aos consumidores confrontados com problemas de consumo

Quando confrontados com os problemas de consumo que não conseguem resolver, os consumidores gostariam de poder contar com uma ajuda. Esta situação ocorre especialmente nos casos das operações transfronteiriças, isto é, quando os consumidores entram em uma relação com outros agentes econômicos que não os de seu país. Essa assistência pode ser fornecida pelas organizações de consumidores, as quais são quatro principais existentes na Suíça, a saber: Associazione consumatrici e consumatori della Svizzera italiana (ACSI)⁵⁵⁴, Fédération romande des consommateurs (FRC)⁵⁵⁵, Konsumentenforum (kf)⁵⁵⁶, Stiftung für Konsumentenschutz (SKS)⁵⁵⁷. O apoio na matéria normalmente é fornecido por meio de atendimento telefônico específico e é, em princípio, gratuito para os membros das organizações de consumidores. Os consumidores também podem se dirigir aos serviços oferecidos pelo Estado, mas eles não são projetados para operar como assessores jurídicos; sua tarefa consiste em fornecer aos consumidores as informações jurídicas e práticas que são úteis e necessárias para solucionar seus problemas.

⁵⁵² Rede Internacional de Controle e de proteção dos Consumidores, mais conhecida sobre a sua sigla inglesa ICPEN, <https://icpen.org/>

⁵⁵³ <http://www.prosafe.org/>

⁵⁵⁴ <http://www.acsi.ch/>

⁵⁵⁵ <http://www.frc.ch/>

⁵⁵⁶ <http://www.konsum.ch/>

⁵⁵⁷ <http://www.konsumentenschutz.ch/>

Salienta-se, a esse respeito, que o Escritório Federal de Defesa do Consumidor (BFC), enquanto centro de competência da Confederação para as questões que afetam os consumidores no âmbito da política econômica geral, põe à disposição dos consumidores e das empresas uma linha telefônica específica e um formulário de contato⁵⁵⁸.

Para as situações de litígio com as empresas deve-se notar que na Suíça existem diversas instâncias de solução alternativa de litígios. Elas abrangem inúmeras áreas, incluindo: seguro (privado e social), comércio eletrônico, construção e mercado imobiliário, mecânica, hotelaria, óticas, serviços financeiros, serviços médicos e odontológicos, propriedade intelectual, serviços funerários, serviços postais, telecomunicações, têxteis, viagens e transportes públicos⁵⁵⁹. Esses são, geralmente, os setores econômicos que dão origem a essas instituições. A instância de resolução extrajudicial de litígios no setor das telecomunicações, a saber Ombudscom, constitui um caso à parte, na medida em que é estabelecida por lei⁵⁶⁰ e todos os prestadores de serviços de telecomunicações ou serviços de valor agregado são obrigados a participar deste procedimento.⁵⁶¹ Observemos também que algumas instâncias, tais como as que dizem respeito ao comércio eletrônico e a viagens, se admite tanto instância de resolução de conflitos como a de aconselhamento.

No que tange às instâncias para queixas e reclamações, existem na Suíça tanto organismos públicos quanto privados aos quais os consumidores podem dirigir-se.⁵⁶² No plano internacional, por iniciativa do ICPEN, foi criado o *econsumer.gov*⁵⁶³, que é um portal que permite

⁵⁵⁸ <http://www.konsum.admin.ch/kontakt/index.html?lang=fr>

⁵⁵⁹ As instâncias competentes e suas coordenadas podem ser encontradas no link seguinte: <http://www.konsum.admin.ch/themen/00113/index.html?lang=fr>

⁵⁶⁰ Cf. art. 12c da lei sobre as telecomunicações (LTC, RS 784.10) e art. 42 ss. da portaria sobre os serviços de telecomunicação (OST, RS 784.101.1)

⁵⁶¹ Cf. art. 47 OST

⁵⁶² As instâncias competentes e suas coordenadas podem ser encontradas no link seguinte: <http://www.konsum.admin.ch/themen/00113/00387/index.html?lang=fr>

⁵⁶³ <http://www.econsumer.gov/francais/>

aos consumidores fazer uma queixa sobre uma transação eletrônica ou operações semelhantes, efetuadas com uma empresa estrangeira.

7. O domínio do turismo: experiências e instrumentos à disposição

Na ocasião da Eurocopa, que foi realizada na Áustria e Suíça, em junho de 2008, a Suíça teve, a pedido da UE, que criar uma linha direta para os espectadores estrangeiros que foram para a Suíça assistir à competição de futebol. Tratava-se de oferecer ajuda para aqueles que enfrentassem um problema no tocante à informação e a proteção do consumidor. Esta linha, que foi fornecida pelo BFC, quase não foi utilizada. Em relação à linha e ao formulário de contato indicados anteriormente, que o BFC põe à disposição permanentemente, eles são muito mais utilizados, mas até agora eles têm pouca utilização em casos emanados de turistas. As solicitações destes últimos dizem respeito às seguintes áreas específicas: alojamento, transporte de ônibus efetuado entre o aeroporto e o local de permanência, locação de veículos e organização de viagens. Um bom número de pessoas que contataram o BFC esperam que o Estado assumira o comando total do seu caso. Embora afirmando que ele não possa oferecer tal serviço, o BFC espera dar aos consumidores as informações e conselhos para que eles mesmo possam resolver o seu caso. Faz-lhes a devida atenção para a existência de instâncias extrajudiciais de resolução de litígios.

Visto que a Suíça, como mencionado acima, tem um grande número de instituições de resolução extrajudicial de litígios, muitos deles são capazes de ajudar os turistas estrangeiros que enfrentam problemas na área do consumo. No que diz respeito a, por exemplo, litígios relativos a hospedagem, transportes públicos e

organização de viagens, deve-se procurar as seguintes instituições: Escritório de Mediação Suíço de Hotelaria⁵⁶⁴, o Serviço de Mediação de Serviços Públicos⁵⁶⁵ e o ombudsman da Indústria Suíça de Viagem⁵⁶⁶. O uso desses serviços, como é o caso da maioria das organizações deste tipo na Suíça, é gratuito.

8. Conclusão

Como sabemos, a confiança é um fator determinante nas decisões dos consumidores. Essa confiança é particularmente importante quando os consumidores se voltam para os atores econômicos que não os do mercado nacional. Em tal perspectiva, tornou-se essencial a criação de um quadro geral que instaure a confiança própria para o consumo, contudo, sem que se tenha que consumir sem consciência. A Suíça, como outros países, contribui para esse ambiente e tem realizado vários passos nessa direção, sendo consciente do potencial de melhoria existente. Baseia-se a este respeito em vários meios, tais como a responsabilidade das empresas e dos consumidores, autorregulação, um quadro legislativo adequado para a informação e a proteção do consumidor, uma colaboração intensificada sobre o plano internacional e das ajudas pertinentes aos consumidores confrontados com problemas de consumo. Entre as evoluções a serem levadas em conta há aquelas relacionadas com as necessidades específicas dos consumidores em sua qualidade de turistas. Se as necessidades específicas devem ser cumpridas, neste aspecto, é útil considerar uma otimização das vias já existentes ou desenvolver novas formas.

⁵⁶⁴ <http://www.hotelleriesuisse.ch/fr/pub/verband/ombudsstelle.htm>

⁵⁶⁵ <http://www.voev.ch/fr/Services/Service-de-mediation-des-TP>

⁵⁶⁶ <http://www.ombudsman-touristik.ch/fr/page-daccueil/>

TURISTA: UN CONSUMIDOR QUE DEBE SER PROTEGIDO

Ana María Sanchez Rodríguez^{567*}

1. Relevancia Económica del Turismo

En Uruguay el sector turístico en los últimos diez años ha crecido de manera sostenida, favorecido por las condiciones económicas imperantes, la visualización de Uruguay como un país seguro y la mejora cualitativa de la infraestructura de servicios. Junto con el crecimiento del turismo crecieron los servicios. Es así que en este periodo se han instalado en el país nuevas cadenas hoteleras (Sofitel, Hyatt, Hilton e Intercity) que se suman a otras ya instaladas y que apuntan a un turismo de mayor poder adquisitivo.

Partiendo de la base de que el turismo es una de las actividades económicas de mayor relevancia en nuestro país y que cada año miles de personas utilizan o disfrutan bienes y servicios en calidad de turistas, es que en Uruguay se vienen realizando mejoras en su infraestructura aeroportuaria, habiendo recientemente inaugurado una nueva terminal de pasajeros para el aeropuerto de la capital del país, y renovado el aeropuerto internacional de Punta del Este, su principal destino turístico.

Asimismo, se ha construido una nueva terminal portuaria de pasajeros en la ciudad de Colonia, lo que sumó calidad al servicio de transporte de pasajeros que utilizan esta vía de navegación fluvial para el traslado Colonia - Buenos Aires.

Al mismo tiempo se han creado nuevas comodidades en los puertos de Montevideo y Punta del Este para la recepción de cruceros, quienes vienen triplicando su presencia en los últimos años, pasando de 75 arribos distribuidos entre ambos puertos, a 240 en la última temporada. La llegada de cruceros con turistas provenientes de diversos países implicó un cambio sustantivo en el perfil del turista tradicional, hasta entonces constituido por turistas provenientes de países limítrofes, a esta nueva realidad debió adaptarse quienes trabajan directa o indirectamente en el sector.

^{567*} Encargada de Despacho del Área de Defensa del Consumidor de Uruguay

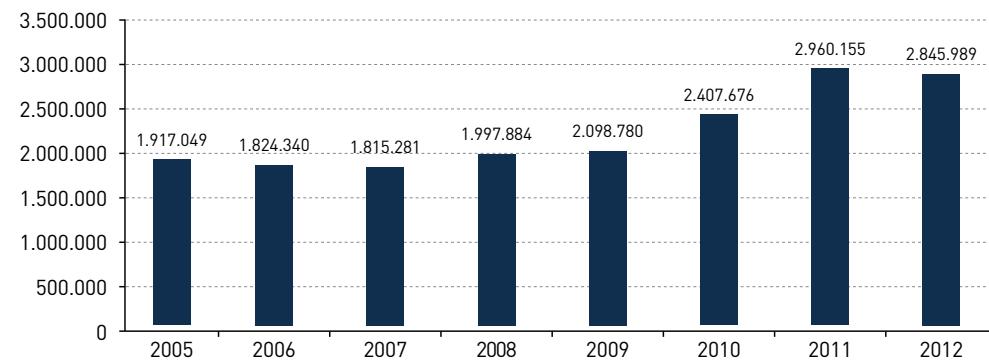
**Total de cruceros que arriban a Uruguay
Período 2004 a 2013**

Puerto	Temp. 2004-2005	Temp. 2005-2006	Temp. 2006-2007	Temp. 2007-2008	Temp. 2008-2009	Temp. 2009-2010	Temp. 2011-2012	Temp. 2012-2013	Temp. 2013 (estim.)
Montevideo	63	65	80	98	79	83	76	119	125
Punta del Este	12	34	50	68	86	96	95	106	115
Total	75	99	130	166	165	179	171	225	240

El puerto más concurrido en el 2012 fue el de Punta del Este con un total de 90.947 amarras ocupadas. Lo siguieron Pirápolis con 30.831 y Colonia con 23.755.

El turismo actualmente representa una de las principales actividades económicas del Uruguay. El número de visitantes en el pasado año alcanzó la cifra de 3 millones lo que prácticamente iguala a la población total del país.

Total de turistas

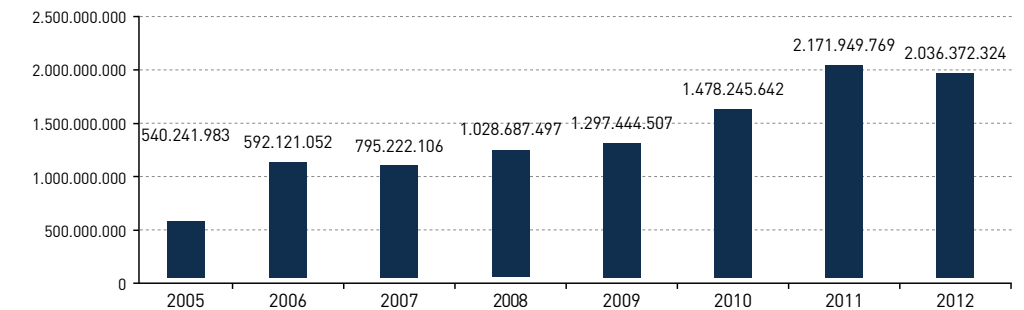


Los turistas visitantes dejan ingresos en divisas al país por un monto de 2.000 millones de dólares anuales, lo que representa el 7% del PBI, e implica la ocupación del 8% de la mano de obra activa nacional (57.000 trabajadores directamente empleados en el sector más 100.000 en forma indirecta). Por lo que el Estado presta especial atención para su protección y fomento.

Valores récord históricos	3 millones de visitantes por año
	US\$ 2.000 millones de ingresos de divisas por año
	7% del PBI
	8% mano de obra activa (57.000 directa y 100.000 indirecta)

Todos los turistas son potenciales consumidores de diversos productos y servicios no turísticos. El turista durante su estadía realiza diversos actos de consumo. Resaltamos que de los ingresos brutos por turismo receptivo en el año 2012, un 26% correspondió a alimentación y un 12,5 % en compras.

**Divisas por turismo
Período 2005-2012**



Ingresos Brutos por Turismo receptivo según rubro de gasto (2012)



2. Visión del Turista como un Consumidor

Asimismo el turista, por definición, es un consumidor y usuario potencial de servicios y bienes en un lugar distinto al de su residencia habitual y por un tiempo limitado, y precisamente por lo efímero e inseguro de su condición no sólo no debería tener que renunciar a sus derechos como consumidor sino que tendría que tener acceso a mecanismos ágiles de resolución de conflictos en materia de consumo. Éstos no deben esperar tan sólo un Uruguay con una gran diversidad de destinos turísticos, sino también el amparo y la seguridad de mecanismos suficientes apoyados en una sociedad avanzada que garantiza la resolución de forma ágil y justa de los conflictos que pudieran surgir en el acceso y disfrute de bienes y servicios dentro de nuestro territorio.

La posibilidad de utilizar procedimientos arbitrales para la resolución de este tipo de conflictos resulta interesante, debido a las características propias del sistema que son rapidez, gratuidad, voluntariedad y vinculación del laudo.

Además se consigue que si un turista tiene algún tipo de conflicto, el mismo se solucione durante la estancia o bien se inicie el procedimiento antes de la partida del consumidor, pudiendo otorgar su representación a una asociación de consumidores a fin de que actúe en su nombre hasta obtener la resolución del conflicto.

El arbitraje turístico tiene una serie de características que lo diferencian respecto al funcionamiento del arbitraje "habitual" ya que el consumidor va a pasar una temporada esporádica de vacaciones, por lo que es interesante trabajar en la mejora de las vías y procedimientos de reclamación más rápidos y en la atenuación de la barrera del idioma para el usuario turístico, de forma tal, que se le plantee una herramienta eficaz de resolución de conflictos.

Precisamente, una política de respeto y defensa de los derechos de los turistas en su condición también de consumidores y usuarios, así como del establecimiento de mecanismos y herramientas que garanticen la resolución de cualquier tipo de conflicto generado en la prestación de un servicio turístico, entendemos que puede provocar un aumento de las garantías y un mayor respeto a los derechos de los turistas que eligen Uruguay como destino y una mejor percepción de la calidad y seguridad que se les ofrece, siendo por tanto un elemento diferenciador que podemos y debemos hacer valer frente a otros destinos turísticos que pueden competir de forma directa con nuestra oferta turística.

La evolución del turismo ha venido acompañada de una serie de transformaciones, tales como las modificaciones en el proceso de decisión del consumidor turístico, los cambios en las fuentes de información y comercialización con el desarrollo de las nuevas tecnologías.

El fenómeno del turismo no se reduce a la consideración de los ingresos que reporta, es fundamentalmente un interrelacionamiento de culturas, la cultura del visitante y del receptor. En este contacto cultural también están presentes las expectativas de protección al consumidor que trae consigo incorporadas el turista en atención a su experiencia en su país de residencia. El consumidor visitante espera en el país que visita y adquiere bienes o contrata servicios, un nivel de protección adecuado y la existencia de reglas similares a las que ya conoce en su país de residencia.

El turista como sujeto económico es también un consumidor y usuario final cuya satisfacción global con los destinos elegidos en nuestro país incluye: seguridad en el acceso a bienes y servicios, garantías de acceso a una información adecuada de sus derechos y mecanismos de resolución de conflictos.

Es de destacar que en la eventualidad de presentarse un conflicto en la relación de consumo, este consumidor sería especialmente vulnerable ya que si bien en teoría tiene un marco normativo de protección que le resulta aplicable (residentes y visitantes), en los hechos no sería efectivo dado que el corto tiempo de su permanencia no permitiría articular los mecanismos de tutela disponibles.

Tanto en la vía judicial como administrativa implica tiempos para su tramitación que superan ampliamente la estadía promedio de un turista.

3. Arbitraje o Mecanismos Ágiles de Mediación

El turista ante problemas, no tiene claro dónde acudir ni que trámites seguir. Sin embargo, la resolución de conflicto debe ser ágil y justa, siendo los procedimientos o mecanismos ágiles de mediación, una buena opción para ello, caracterizados por ser rápidos, gratuitos, voluntarios y vinculados al laudo.

Resulta por lo tanto imperioso prever para este tipo de consumidor vulnerable mecanismos especiales que permitan articular su efectiva defensa en caso de presentarse un reclamo por un conflicto en la relación de consumo.

En este sentido, Uruguay viene trabajando a nivel de Comité Técnico N° 7 (Defensa del Consumidor) del MERCOSUR en la promoción de un sistema de atención al consumidor visitante. Es así que el 3 de junio de 2004 se suscribió en el seno del Comité, un acuerdo interinstitucional por el cual los Estados Parte procurarían mecanismos que faciliten la efectiva protección para el consumidor turista en relación a los conflictos de consumo que pudieran eventualmente surgir durante su estadía transitoria en alguno de los Estados Parte.

Los Estados Parte asumieron por el citado acuerdo el compromiso de poner a disposición de estos consumidores visitantes mecanismos ágiles y eficaces para la solución de conflictos que pudieran suscitarse durante su estadía, el objetivo es que sus reclamos y denuncias fueran rápidamente tratados.

Para asegurar la aplicabilidad del presente mecanismo, se previó que la agencia gubernamental de defensa del consumidor del Estado Parte donde se produjo el conflicto de consumo intercambie información en relación al curso de las denuncias o reclamos formulados por el consumidor visitante, con la agencia gubernamental de defensa del consumidor del país de residencia permanente de este consumidor.

En 2012 en el marco de este acuerdo los Estados Parte consensuaron la conveniencia de uniformizar los reclamos a través de un "Formulario de Reclamación para el Consumidor Visitante".

Una de las innovaciones que presenta este formulario es que contempla la individualización de una cuenta bancaria donde el proveedor podrá realizar el depósito en caso de acordarse durante la mediación el reintegro de lo oportunamente abonado por el producto o servicio objeto de la reclamación. Asimismo permite al consumidor visitante designar directamente a través de dicho formulario a un apoderado que puede ser un representante de una entidad civil o una asociación de consumidores.

En el año 2013 de un total de 152 reclamaciones de extranjeros, 85 correspondieron a consumidores visitantes argentinos, 8 consumidores visitantes brasileños y 3 consumidores paraguayos, los restantes 56 consumidores visitantes que realizaron reclamos en la oficina gubernamental de defensa del consumidor de Uruguay provienen de otros países.

4. Consideraciones Finales

Para Uruguay la actividad turística ocupa un lugar de relevancia en su economía, dado que es una de las principales fuentes de ingreso de divisas.

Pero turismo es mucho más que economía, significa la interacción social y cultural entre nuestro pueblo y el de los visitantes.

El turista de hoy tiene nuevas exigencias y nuevas necesidades y ante problemas no tiene claro donde acudir ni que trámites debe seguir. Sin embargo, la resolución de conflicto debe ser ágil y justa, siendo los procedimientos de arbitraje mecanismos ágiles de mediación una buena opción para ello, caracterizados por ser rápidos, gratuitos y voluntarios.

El modelo turístico de hoy exige que sea sostenible, respetuoso con los derechos y garantías del turista en su condición de consumidor o usuario de bienes y servicios, donde además tenga lugar la innovación tecnológica, para que pueda adaptarse a las nuevas formas de negocio y demanda turística.

Por eso el Estado a través de las políticas públicas debe garantizar un trato y un nivel de protección especial al turista en nuestro país.

Para lograr ese nivel de protección satisfactorio para el turista visitante, debemos trabajar más que nunca unidos todos, gobiernos y asociaciones de consumidores, construyendo mecanismos de colaboración, de participación, e informativos para dar a conocer los derechos y garantías de los turistas en su condición de consumidores y usuarios de bienes y servicios, consensuando y armonizando, como lo hemos venido haciendo en MERCOSUR y lo seguiremos haciendo por el bien de todos los consumidores turistas.

TURISTA: UN CONSUMIDOR QUE DEBE SER PROTEGIDO

1. Relevância Econômica do Turismo

No Uruguai o setor turístico tem crescido de maneira sustentável nos últimos dez anos, favorecido pelas condições econômicas imperantes, a visualização do Uruguai como um país seguro e a melhora qualitativa da infraestrutura de serviços. Junto com o crescimento do turismo cresceram os serviços. É assim que, neste período, se instalaram no país novas cadeias hoteleiras (Sofitel, Hyatt, Hilton e Intercity) que se somam a outras já instaladas e que apontam a um turismo de maior poder aquisitivo.

Partindo da premissa de que o turismo é uma das atividades econômicas mais importantes no nosso país e que a cada ano milhares de pessoas usam e desfrutam de bens e serviços como turistas, é que no Uruguai se vem realizando melhoras em sua infraestrutura aeroportuária, tendo recentemente inaugurado um novo terminal de passageiros para o aeroporto da capital do país, e reformado o aeroporto internacional de Punta del Este, seu principal destino turístico.

Assim mesmo, foi construído um novo terminal portuário de passageiros na cidade de Colônia, o que somou qualidade ao serviço de transporte de passageiros que utilizam esta via de navegação fluvial para o traslado Colônia - Buenos Aires.

Ao mesmo tempo foram criadas novas comodidades nos portos de Montevideu e Punta del Este para a recepção de cruzeiros, que vêm triplicando sua presença nos últimos anos, passando de 75 chegadas distribuídas entre ambos os portos, a 240 na última temporada. A chegada de cruzeiros com turistas provenientes de diversos países implicou uma mudança substantiva no perfil do turista tradicional, até então constituído por turistas provenientes de países limítrofes, a esta nova realidade devem adaptar-se aqueles que trabalham direta ou indiretamente no setor.

Total de cruzeiros que chegaram ao Uruguai - Período 2004 a 2013

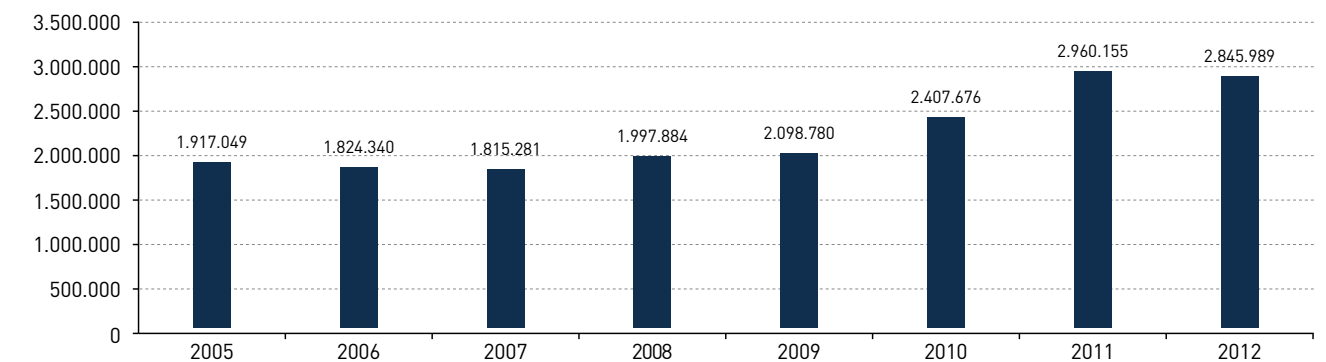
Porto	Temp. 2004-2005	Temp. 2005-2006	Temp. 2006-2007	Temp. 2007-2008	Temp. 2008-2009	Temp. 2009-2010	Temp. 2011-2012	Temp. 2012-2013	Temp. 2013 (estim.)
Montevideo	63	65	80	98	79	83	76	119	125
Punta del Este	12	34	50	68	86	96	95	106	115
Total	75	99	130	166	165	179	171	225	240

^{568*} Encarregada de Despacho da Área de Defesa do Consumidor do Uruguai

O porto mais concorrido em 2012 foi o de Punta del Este com um total de 90.947 ocupações. Seguiram-no Piriápolis com 30.831 e Colônia com 23.755.

O turismo atualmente representa uma das principais atividades econômicas do Uruguai. O número de visitantes no ano passado alcançou a cifra de 3 milhões, o que praticamente iguala à população total do país.

Total de turistas

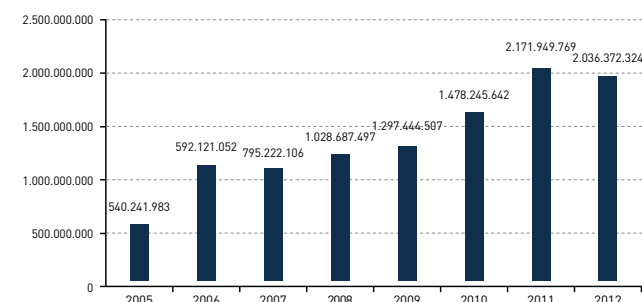


Os turistas visitantes deixam valores no país que alcançam um montante de 2.000 bilhões de dólares anuais, o que representa 7% do PIB, e implica a ocupação de 8% da mão de obra ativa nacional (57.000 trabalhadores diretamente empregados no setor mais 100.000 de forma indireta). Pelo que o Estado presta especial atenção para sua proteção e fomento.

Valores recordes históricos	3 milhões de visitantes por ano
	US\$ 2.000 milhões em entrada de divisa por ano
	7% do PBI
	8% da mão de obra ativa (57.000 direta e 100.000 indireta)

Todos os turistas são potenciais consumidores de diversos produtos e serviços turísticos. O turista durante sua estadia realiza diversos atos de consumo. Ressaltamos que das receitas brutas para turismo receptivo no ano de 2012, 26% correspondeu a alimentação e 12,5% a compras.

Divisas por turismo Período 2005-2012



Receitas Brutas por Turismo receptivo segundo tipo de gasto (2012)



2. Visão do Turista como um Consumidor

Do mesmo modo o turista, por definição, é um potencial usuário dos produtos e serviços em um lugar diferente da sua residência habitual e por um tempo limitado e, precisamente pelo efêmero e incerto de sua condição, não só não deveria ter que renunciar a seus direitos como consumidor, mas deveria ter acesso a mecanismos ágeis de resolução de litígios em matéria de consumo. Eles não devem esperar tão-somente um Uruguai com uma grande diversidade de destinos turísticos, mas também a proteção e segurança dos mecanismos suficientes, apoiados por uma sociedade avançada que garante a resolução prontamente e de forma justa aos conflitos que possam surgir no acesso e desfrute de bens e serviços dentro do nosso território.

A possibilidade de utilizar procedimentos de arbitragem para a resolução de tais conflitos é interessante, devido

às características próprias do sistema que são: rapidez, gratuidade, voluntariedade e vinculação.

Além disso, conseguir que caso um turista tenha algum tipo de conflito, o mesmo se solucione durante a estadia ou se inicie o procedimento antes da partida do consumidor, podendo outorgar sua representação para uma associação de consumidores para agir em seu nome até a resolução do conflito.

A arbitragem turística tem uma série de características que a diferenciam no que diz respeito ao funcionamento da arbitragem "habitual", já que os consumidores vão passar uma temporada ocasional de férias, por isso é interessante trabalhar na melhoria de vias e procedimentos de reclamação mais rápidos e a atenuação da barreira da língua para o usuário turístico, de tal forma que ele use uma ferramenta eficaz para a resolução de conflitos.

Precisamente, uma política de respeito e defesa dos direitos dos turistas em sua condição também de consumidores e usuários, assim como o estabelecimento de mecanismos e ferramentas que garantam a resolução de qualquer tipo de conflito gerado na prestação de um serviço turístico, pode provocar um aumento das garantias e um maior respeito aos direitos dos turistas que elegem o Uruguai como destino, além de uma melhor percepção da qualidade e segurança que se oferece. Sendo, portanto, um elemento diferenciador que podemos e devemos fazer valer em face a outros destinos turísticos que podem competir de forma direta com nossa oferta turística.

A evolução do turismo tem sido acompanhada de uma série de transformações, tais como mudanças no processo de decisão dos consumidores de turismo, mudanças nas fontes de informação e de comercialização com o desenvolvimento de novas tecnologias.

O fenômeno do turismo não se reduz à consideração da renda que gera, é fundamentalmente um inter-relacionamento de culturas, a cultura do visitante e do receptor. Neste contato cultural também estão

presentes as expectativas de proteção do consumidor que traz incorporadas consigo o turista, em atenção a sua experiência em seu país de residência. O consumidor visitante espera, no país que visita e adquire bens ou contrata serviços, um nível de proteção adequado e a existência de regras similares às que já conhece em seu país de residência.

O turista como sujeito econômico é também um consumidor e usuário final, cuja satisfação global com os destinos escolhidos em nosso país inclui: segurança no acesso a bens e serviços, garantias de acesso a uma informação adequada de seus direitos e mecanismos de resolução de conflitos.

Importante destacar que na eventualidade de um conflito na relação de consumo, este consumidor seria especialmente vulnerável já que se bem em teoria tem um marco normativo de proteção que lhe resulta aplicável (residentes e visitantes) na realidade não seria efetiva dado que o curto tempo de sua permanência não permitiria articular os mecanismos de tutela disponíveis.

Tanto a via judicial quanto a administrativa implica tempo para sua tramitação, o que supera amplamente a estadia média de um turista.

3. Arbitragem ou Mecanismos Ágeis de Mediação

Quando enfrenta problemas, o turista não tem claro onde pedir auxílio nem que trâmites seguir. No entanto, a resolução de conflitos deve ser ágil e justa, sendo os procedimentos ou mecanismos ágeis de mediação, uma boa opção para tanto, caracterizam-se por serem rápidos, gratuitos, voluntários e vinculados.

Resulta, portanto, imperioso, prever para esse tipo de consumidor vulnerável, mecanismos especiais que permitam articular a sua efetiva defesa, caso ele apresente uma reclamação por um conflito na relação de consumo.

Neste sentido, o Uruguai vem trabalhando no âmbito do Comitê Técnico nº 7 (Defesa do Consumidor) do MERCOSUL na promoção de um sistema de atenção ao consumidor visitante. É assim que, em 3 de junho de 2004, se subscreveu no seio do Comitê, um acordo inter-institucional pelo qual os Estados Parte procurariam mecanismos que facilitassem a efetiva proteção para o consumidor turista em relação aos conflitos de consumo que poderiam eventualmente surgir durante sua estadia transitória em algum dos Estados Parte.

Os Estados Parte assumiram, pelo citado acordo, o compromisso de pôr à disposição destes consumidores visitantes mecanismos ágeis e eficazes para a solução de conflitos que poderiam suscitar-se durante sua estadia, o objetivo é que suas reclamações e denúncias sejam rapidamente tratadas.

Para assegurar a aplicabilidade do presente mecanismo, se previu que a agência governamental de defesa do consumidor do Estado Parte, no qual se produziu o conflito de consumo, partilhe informações em relação ao curso das denúncias ou reclamações formuladas pelo consumidor visitante, com a agência governamental de defesa do consumidor do país de residência permanente desse consumidor.

Em 2012, no marco deste acordo os Estados Parte consensuaram a conveniência de uniformizar as reclamações por meio de um "Formulário de Reclamação para o Consumidor Visitante".

Uma das inovações que apresenta este formulário é que contempla a individualização de uma conta bancária onde o fornecedor poderá realizar o depósito em caso de acordar-se durante a mediação da devolução do oportunamente pago pelo produto ou serviço objeto da reclamação. Dessa forma, permite ao consumidor visitante designar diretamente por meio de tal formulário um procurador que pode ser um representante de uma entidade civil ou associação de defesa do consumidor.

No que tange o ano 2013, de um total de 152 reclamações de estrangeiros, 85 corresponderam a consumidores visitantes argentinos, 8 a consumidores visitantes brasileiros e 3 a consumidores paraguaios, as 56 restantes, a consumidores visitantes que realizaram reclamações no órgão governamental de defesa do consumidor do Uruguai provieram de outros países.

4. Considerações Finais

Para o Uruguai a atividade turística ocupa um lugar de relevância em sua economia, dado que é uma das principais fontes de entrada de divisas.

Mas o turismo é muito mais que economia, significa a interação social e cultural entre nosso povo e os povos visitantes.

O turista de hoje possui novas exigências e novas necessidades e em face a problemas não tem claro onde pedir auxílio nem que trâmites deve seguir. No entanto, a resolução de conflito deve ser ágil e justa, sendo os procedimentos de arbitragem, mecanismos ágeis de mediação, uma boa opção para ele, caracterizados por serem rápidos, gratuitos e voluntários.

O modelo de turismo de hoje exige que seja sustentável, que respeite os direitos e garantias do turista como consumidor ou usuário de bens e serviços, o que também ocorre quanto à inovação tecnológica, para que possa adaptar-se às novas formas de negócios e demanda turística.

Por isso, o Estado, por meio de políticas públicas, deve garantir um tratamento e um nível de proteção especial ao turista em nosso país.

Para conseguir esse nível de proteção satisfatório para o turista visitante, devemos trabalhar mais do que nunca todos unidos, governos e associações de consumidores, construindo mecanismos de colaboração, de participação, e informativos para informar os direitos e garantias dos turistas em sua condição de consumidores e usuários de bens e serviços, consensuando e harmonizando, como temos feito no MERCOSUL e seguiremos fazendo pelo bem de todos os consumidores turistas.

CONSUMIDOR TURISTA Y SU PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL URUGUAY DE HOY⁵⁶⁹

⁵⁶⁹ Contamos para la elaboración de este trabajo con la colaboración de la colega Dra. Olga de Bernoche.

Cecilia Fresnedo de Aguirre^{570*}
Laura Capalbo Alzogaray^{571}**

1. Planteo introductorio

El turismo –calificado como industria sin chimeneas– “mueve anualmente millones de viajeros que gastan miles de millones de dólares”,⁵⁷² constituyendo para muchos países una fuente importante de divisas. Implica una serie de relaciones jurídicas complejas, que atañen a diversas ramas del Derecho, como el Administrativo, Civil, Comercial, Internacional Público y Privado.⁵⁷³

En la contratación turística intervienen por un lado la empresa que ofrece servicios turísticos y por otro el turista que los compra. La empresa es en general un agente intermediario, detrás del cual encontramos “toda una compleja red de prestadores de servicios (transportadores, hoteleros, dueños de restaurantes, disquerías, centros deportivos, etc.)”. El turista es “un consumidor del servicio”,⁵⁷⁴ que se vincula a la empresa mediante un contrato de adhesión, predispuesto, con condiciones generales unilateralmente establecidas por la empresa y ofrecidas en forma masiva al público en general.

Las empresas de viajes y turismo que intervienen en las distintas modalidades de contratación internacional de servicios turísticos reciben, en la práctica, diversas denominaciones, las cuales a veces señalan modalidades empresariales diferentes y otras refieren a la misma realidad. Farina⁵⁷⁵ menciona las siguientes denominaciones habituales: empresa de viajes, agencia de viajes, empresa de turismo, agencia de turismo, y organizador de viajes. Este tipo de empresas actúan en forma directa o como intermediarias, ofreciendo al cliente las siguientes opciones de servicios: “a) el servicio de organización del **tour**, que comprende todos o algunos viajes y la reserva de hotelería y programación de actividades; b) cualquiera de los servicios mencionados precedentemente, sin integrar un **paquete** total de servicios.” El viajero o turista puede vincularse contractualmente en forma directa con la empresa organizadora de viajes o mayorista de turismo, o con una agencia de viajes autorizada para actuar como intermediaria o como mandataria⁵⁷⁶. Dejaremos de lado aquí el análisis de los

^{570*} Profesora de Derecho Internacional Privado en la Universidad de la República – Uruguay

^{571**} Abogada

⁵⁷² Farina, Juan M., *Contratos comerciales modernos*, 2ª ed., Buenos Aires, Ed. Astrea, 1997, p. 731

⁵⁷³ Kemelmajer de Carlucci, Aída, “El contrato de turismo”, *Rev. de D. Privado y Comunitario*, N° 3, *Contratos modernos*, Rubinzal-Culzoni Editores, Argentina, 1997, pp. 101-147, p. 103

⁵⁷⁴ Kemelmajer de Carlucci, Aída, *op.cit.*, p. 104

⁵⁷⁵ Farina, *op.cit.*, p. 738

⁵⁷⁶ Farina, *op.cit.*, p. 761

contratos de agencia o intermediación entre el mayorista y el agente de viajes y entre la compañía aérea y el agente de viajes, porque no son contratos con consumidores sino entre empresas.

2. Panorama normativo actual

Generalidades

La actividad turística queda a veces acotada al ámbito nacional, pero muchas veces se realiza a través de fronteras jurídicas nacionales. Es por ello que se hace necesaria su regulación, no sólo en el orden interno sino también en el internacional.

En el orden interno, cada país regula por vía legislativa y administrativa los diversos aspectos relacionados con el turismo, a partir de las particulares políticas legislativas que cada uno tenga al respecto.

En el orden internacional “se procura alentar y facilitar el turismo, además de brindar mayor tutela jurídica al turista”, a través de acuerdos internacionales como el Convenio de Bruselas de 1970 sobre Contrato de Viajes, la Convención sobre Facilidades Aduaneras para el Turismo y el Protocolo adicional relativo a la importación de documentos y de material de propaganda turística (Nueva York, 1954),⁵⁷⁷ entre otros.

En el ordenamiento jurídico uruguayo, los contratos con consumidores en general, y dentro de ese género los del consumidor turista, constituyen una categoría especial de contratos, que presenta particularidades y problemas propios, que si bien ha sido objeto de regulación en el ámbito del derecho interno uruguayo⁵⁷⁸, como así también de otros países de la región y también de fuera de ella, no han sido regulados en nuestras normas de Derecho Internacional Privado como categoría autónoma.

⁵⁷⁷ Farina, *op.cit.*, p. 731-2

⁵⁷⁸ Ley N° 17.250 de 11 de agosto de 2000, publicada en Diario Oficial de 17 de agosto de 2000

La referida regulación legal interna o nacional refiere sólo a los casos domésticos y “es de orden público, por lo que no puede ser modificado por la voluntad de las partes, y mucho menos en forma unilateral por una sola de ellas”⁵⁷⁹.

Sería de suma importancia contar con normas específicas de Derecho Internacional Privado que reglamenten este tipo de contratos, donde la existencia de una “desigualdad formal” es inevitable en tanto el consumidor no participa de la “creación del contenido contractual”⁵⁸⁰. En otras palabras, se trata de contratos en los que la disparidad en cuanto al poder de negociación de una y otra parte es casi total. Lo único que puede hacer el consumidor es dejar de consumir, pero no incidir en la regulación material del contrato que se le ofrece bajo las más diversas formas que presentan los contratos de adhesión: contratos tipo, contratos con condiciones generales pre impresas establecidas por el oferente de los bienes y / o servicios, contratos *on line* en los que para contratar es necesario clicar la casilla donde dice que se han leído y aceptado las condiciones establecidas en el propio sitio del oferente, etc. Son lo que los estadounidenses denominan, gráficamente, “take-it-or-leave-it contracts”. El consumidor sólo puede tomarlo o dejarlo, y si lo deja no contrata, porque además, en este tipo de contratos se observan ofertas globales iguales o muy parecidas, aunque no lleguen a constituir ofertas monopólicas. Es lo que ocurre con las condiciones establecidas por las compañías aéreas respecto de los pasajes, que las fija la IATA⁵⁸¹ para todas las empresas, o los paquetes que ofrecen los hoteles y las agencias de viajes.

Mientras tanto, y frente a la falta de previsión en nuestro Derecho Internacional Privado de una categoría especial autónoma, los contratos con consumidores en general y de consumidores turistas en particular deben calificarse en la categoría genérica “actos jurídicos”, prevista y regulada en los Tratados de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1889 y de 1940, así como en el Apéndice del Código Civil. Se trata de normas generales en materia de contratos internacionales, que establecen soluciones formales o indirectas en materia de ley aplicable y jurisdicción internacionalmente competente, como se analizará a continuación.

⁵⁷⁹ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, *Curso de Derecho Internacional Privado*, Tomo II, Vol II, 2ª Edición, Montevideo, FCU, 2009 p. 281 y FERNÁNDEZ ARROYO, Diego y FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, Cap. 26-I.1 “Contratos celebrados con consumidores”, en *Derecho Internacional Privado de los Estados del MERCOSUR* (obra colectiva coordinada por Diego P. Fernández Arroyo), Buenos Aires, Zavalia, 2003, pp. 1027-1035

⁵⁸⁰ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, *Curso de Derecho Internacional Privado*, Tomo II, Vol II, 2ª Edición, Montevideo, FCU, 2009 p. 281 y FERNÁNDEZ ARROYO, Diego y FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, Cap. 26-I.1 “Contratos celebrados con consumidores”, en *Derecho Internacional Privado de los Estados del MERCOSUR* (obra colectiva coordinada por Diego P. Fernández Arroyo), Buenos Aires, Zavalia, 2003, pp. 1027-1035

⁵⁸¹ International Air Transport Association – Asociación del Transporte Aéreo Internacional

Tratados de Montevideo y Apéndice del Código Civil

Ley aplicable

Los actos jurídicos fueron regulados tanto en el Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1889 como de 1940,⁵⁸² por la ley de su cumplimiento. Este punto de conexión jurídico fue definido en los citados cuerpos normativos dependiendo del tipo de contrato de que se trate.

Así los artículos 34 del Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1889 y el artículo 38 del respectivo Tratado de 1940 establecen que: “**los contratos que recaen sobre cosa cierta e individualizada, se rigen por la ley del lugar en donde existían al tiempo de su celebración, los que recaigan sobre cosas determinadas por su género, por la ley del lugar del domicilio del deudor al tiempo en que fueron celebrados y los referentes a cosas fungibles, por la ley del lugar del domicilio del deudor al tiempo de la celebración.** Y agregan: “**los que versen sobre prestación de servicios: a) si recaen sobre cosas por la del lugar en donde ellas existían a tiempo de su celebración, b) si su eficacia se relaciona con algún lugar especial, por la de aquel en donde haya de producirse sus efectos, c) fuera de esos casos, por la ley del lugar del domicilio del deudor, a tiempo de la celebración del contrato**”.

Entonces, la ley aplicable a un contrato con consumidores turistas se determinará primeramente según se trate de un contrato que recaiga sobre cosa o si estamos ante la prestación de un servicio, para luego calificar dicha relación contractual en algunos de los preceptos normativos indicados en estos Tratados.

Nuestro Apéndice del Código Civil,⁵⁸³ norma de Derecho Internacional Privado de fuente nacional por excelencia, presenta idénticas soluciones a la de los Tratados de Montevideo de Derecho Civil Internacional de 1889 y 1940 en esta materia, al punto tal que su artículo 2399 remite expresamente a los artículos 34 a 38 inclusive del Tratado de Derecho Civil de 1889.

Un ejemplo de aplicación jurisprudencial de estas normas lo constituye la sentencia N° 527 del 22 de abril de 1994 del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 17º Turno relativa a un contrato de transporte internacional terrestre de pasajeros Montevideo - Porto Alegre - Montevideo.⁵⁸⁴ El magistrado entendió que la ley aplicable era la del lugar de cumplimiento del contrato (art. 2399 CC, ya que los Tratados de Montevideo no nos vinculan con Brasil), y que dicha ley era la uruguaya por tratarse de un contrato de pasaje de ida y vuelta con boleto único. La sentencia no fue apelada.

⁵⁸² El Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1889 vincula a Uruguay con Bolivia, Perú y Colombia. El Tratado de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1940 vincula a Uruguay con Argentina y Paraguay

⁵⁸³ Ley 10.084 del 4/12/41

⁵⁸⁴ *Revista de Transporte y Seguros* N° 10, pp. 93-98, con Nota de Jurisprudencia [Consulta] del Prof. Dr. Didier Operti Badán

Notará a primera vista el lector que estas soluciones no contemplan de forma alguna la especialidad que los contratos de consumo en general y especialmente los vinculados al turismo presentan, siendo absolutamente necesario contar con una regulación específica.

La única regulación específica, aunque parcial y referida sólo a una de las modalidades contractuales que vinculan al consumidor turista con una empresa prestadora de servicios, es la que se establece en el Tratado de Derecho Comercial Terrestre de Montevideo de 1940 (arts. 17 y 18). Dichas normas refieren específicamente al “transporte terrestre y mixto” (hoy denominado multimodal) de pasajeros y su equipaje. Se trata de un contrato que suele celebrar el consumidor turista, en forma independiente y directamente con la compañía aérea, o integrando un paquete de servicios turísticos que le ofrece el agente de viajes. Claro que el ámbito espacial del referido Tratado se acota a Argentina, Paraguay y Uruguay.

El art. 17 establece que “el contrato de transporte de personas por los territorios de varios Estados, celebrados por una sola Empresa o por servicios acumulativos, se rige por la ley del Estado del destino del pasajero”. En cuanto a su equipaje, el art. 18 establece: “Se rige por las reglas de transporte de mercaderías el equipaje que, habiendo sido registrado en documento especial expedido por el porteador o comisionista, no es llevado consigo por el pasajero en el sitio que le fue asignado para el viaje. El equipaje que el pasajero lleva consigo, sin haber sido registrado, se rige por la ley aplicable al transporte de personas”.

Jurisdicción internacionalmente competente

En materia de jurisdicción competente nuestro Derecho tampoco cuenta con una norma específica de Derecho Internacional Privado que regule el contrato de consumidores turistas.

Su regulación se plasmó en las normas generales sobre jurisdicción. Los criterios básicos de jurisdicción fueron establecidos en los artículos 56 de ambos Tratados de Derecho Civil Internacional así como en el artículo 2401 del Apéndice del Código Civil.

Ambos incisos primeros de los Tratados referidos consagran el criterio Asser o criterio objetivo indirecto:⁵⁸⁵ “**Las acciones personales deben entablarse ante los jueces del lugar a cuya ley está sujeto el acto jurídico materia del juicio**”, para luego plasmar un principio universalmente aceptado que es el del foro del domicilio del demandado. Esta opción del actor fue regulada para cualquier tipo de acción.

⁵⁸⁵ Señala VESCOVI, Eduardo, en *Derecho Procesal Civil Internacional*, 1ª Edición, Montevideo, Ideas S.R.L., 2000, p. 38 que este criterio se denomina de esta forma, en contraposición a criterio subjetivo, “porque la pauta tomada en cuenta para determinar la competencia no tiene nada que ver con ninguna característica personal (nacionalidad, domicilio, etc) sino con la relación jurídica objeto del proceso”. Y es indirecto “porque no se va directamente a la determinación del juez competente, sino en forma indirecta, a través de la ley aplicable”.

La diferencia básica entre ambos tratados en materia de jurisdicción “la constituye el inciso tercero del artículo 56 del Tratado de Derecho Civil de 1940 que no tiene correlativo en el Tratado de 1889. Dicha inciso consagra la llamada prórroga territorial de jurisdicción para el caso de acciones personales patrimoniales”⁵⁸⁶ si el demandado luego de promovida la acción la admite voluntariamente, expresándola en forma positiva y no ficta.

Por su parte, el Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de Montevideo de 1940 establece en su art. 17 **in fine**: “Serán jueces competentes los de este mismo Estado (los del destino del pasajero) o los de aquel en el cual se celebró el contrato, a opción del actor”.

En cuanto a las normas de Derecho Internacional Privado de fuente interna, el Apéndice del Código Civil en su artículo 2401 consagra el criterio Asser antes descripto y agrega una norma optativa para ciertas clases de acciones. En efecto establece que las acciones personales patrimoniales “pueden ser ejercidas, a opción del demandante, ante los jueces del domicilio del demandado”.⁵⁸⁷

En materia de jurisdicción internacional, Uruguay ratificó el Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción Internacional en materia contractual, aprobado por Dec. N° 1/94 del CMC del 5/8/1994)⁵⁸⁸ que admite la prórroga de jurisdicción tanto **pre litem** como **post litem**. Pero cabe recordar que los contratos con consumidores fueron expresamente excluidos del ámbito material de aplicación del referido Protocolo, en su art. 2.6.

Reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras

El reconocimiento y la ejecución de sentencias extranjeras relativas a cuestiones vinculadas a relaciones de consumo son reguladas en el marco del Mercosur, por el Protocolo de las Leñas de Cooperación y Asistencias Jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa⁵⁸⁹, en sus artículos 18 a 24. Dichas normas recogen básicamente las soluciones de la Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros (CIDIP-II, Montevideo, 1979).

En cuanto a la fuente interna, el Código General del Proceso (CGP) en sus artículos 537 a 543 regula los aspectos de Derecho Internacional Privado en la materia. La principal fuente tomada en cuenta por los codificadores nacionales – Opertti y Tellechea - fue la Convención Interamericana referida, apartándose de ésta únicamente en materia de competencia indirecta. El CGP establece que la competencia del sentenciante deberá controlarse conforme al derecho de este último (art. 539.1.4), mientras que la Convención Interamericana (art. 2.d) y el Protocolo de las Leñas (art. 20.c) establecen que debe hacerse conforme al derecho del juez requerido o rogado.

⁵⁸⁶ VESCOVI, Eduardo, *op.cit.*, pp. 42-43.

⁵⁸⁷ VESCOVI, *op.cit.* p. 38

⁵⁸⁸ Ley 17.721 del 24 de diciembre de 2003.

⁵⁸⁹ Aprobado por Decisión del CMC N° 5/92 del 27 de junio de 1992.

Normas en vías de aprobación

Acuerdo del Mercosur sobre Derecho Aplicable en materia de Contratos Internacionales de Consumo, GMC/P. Dec. N° 15/12.

El presente Acuerdo fue elaborado con la intención de “dar protección al consumidor” aprobando “reglas comunes sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo derivadas de contratos entre proveedores de bienes o prestadores de servicios y consumidores o usuarios”. Asimismo, se hace especial referencia a la “conveniencia de armonizar las soluciones de las cuestiones relativas al consumo internacional como medio de contribuir al desarrollo del comercio internacional de la región y los trabajos sobre la materia desarrollados por el Mercosur hasta ahora”. También se hizo especial hincapié en que “el crecimiento exponencial de las relaciones entre consumidores y profesionales, productores o proveedores de bienes y servicios en la región y las cambiantes modalidades en las que las mismas se producen, provoca la necesidad de un marco normativo claro que facilite la contratación internacional y estimule la confianza de las partes en los contratos internacionales de consumo”.⁵⁹⁰

Proceder a un análisis exegético de este Instrumento en su totalidad, excedería los límites de extensión de este trabajo, sin perjuicio de lo cual señalaremos algunos aspectos relevantes del mismo en el capítulo final del presente.

Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo, Decisión N° 10/96.

El presente protocolo fue aprobado con iguales intenciones que el Acuerdo del Mercosur sobre Derecho Aplicable en materia de Contratos Internacionales de Consumo.⁵⁹¹

El objeto del Protocolo de Santa María es “determinar la jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo derivada de contratos en que uno de los contratantes sea consumidor, cuando se trate de:

1. Venta a plazo de bienes muebles corporales
2. Préstamo a plazo u otra operación de crédito vinculada al financiamiento en la venta de bienes,
3. Cualquier otro contrato que tenga por objeto la prestación de un servicio o la provisión de objetos muebles corporales”⁵⁹²

La internacionalidad de la relación de consumo “habrá de producirse cuando se entable entre consumidores y proveedores domiciliados en diferentes Estados Partes o cuando domiciliados ambos en una misma Parte, la prestación característica de

⁵⁹⁰ Preámbulo del Acuerdo

⁵⁹¹ Ver Preámbulo del Acuerdo del Mercosur sobre Derecho Aplicable en materia de Contratos Internacionales de Consumo y del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo

⁵⁹² Artículo 1 del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo

la relación de consumo se realice en otra, art. 2”, por lo que el Protocolo solamente “se aplicará a relaciones de consumo intramercosur”.⁵⁹³

Por su parte, la competencia internacional se atribuye a los tribunales del Estado del domicilio del consumidor, como criterio general, estableciéndose en el mismo Protocolo soluciones alternativas que dependen exclusivamente de la voluntad del consumidor, quien debe manifestarla expresamente al momento de entablar la demanda. Estas soluciones alternativas, todas pertenecientes a países con “razonables vínculos con la relación de consumo”⁵⁹⁴, indican que podrán ser competentes los jueces del Estado de la celebración del contrato, los del cumplimiento de la prestación de servicios o de la entrega de la cosa o los del domicilio del demandado.⁵⁹⁵

Por otra parte señala el Protocolo que el requisito de la “jurisdicción internacional para la eficacia extraterritorial de las sentencias, establecido en el art. 20, letra c, del Protocolo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa, se considerará satisfecho si la sentencia o decisión emana de un órgano con jurisdicción internacional, conforme a las reglas establecidas en el presente Protocolo”.⁵⁹⁶

Por último corresponde recordar que el Protocolo de Santa María, no ha podido entrar en vigor dado que su aprobación por los Estados ha sido condicionada, de acuerdo al art.18, a la aprobación por el CMC del denominado Reglamento Común del Mercosur para la Defensa del Consumidor, la que por diferencias entre los Estados no ha podido concretarse; razón por la cual correspondería plantear la eliminación de esta disposición que se ha transformado en un obstáculo para la aprobación del Acuerdo.⁵⁹⁷

Proyecto de Ley General de Derecho Internacional Privado

Este Proyecto se encuentra a estudio del Parlamento y su intención en este aspecto es dotar al ordenamiento jurídico uruguayo de una norma de Derecho Internacional Privado de fuente nacional que regule en forma especial la contratación con consumidores, reconociéndoles “su situación de debilidad estructural en el mercado y construir un sistema de soluciones que lo eleve a una posición de igualdad real y de seguridad jurídica”.⁵⁹⁸

⁵⁹³ TELLECHEA BERGMAN, Eduardo, La dimensión judicial del caso privado internacional en el ámbito del Mercosur, 1ª Edición, Montevideo, FCU, 2002, p. 91

⁵⁹⁴ TELLECHEA, op.cit. p. 92

⁵⁹⁵ Artículo 3 del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo

⁵⁹⁶ Artículo 12 del Protocolo de Santa María sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo asadip.files.wordpress.com/

⁵⁹⁸ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, Curso de Derecho Internacional Privado, Tomo II, Vol II, 2ª Edición, Montevideo, FCU, 2009 p. 281, citado a STIGLITZ, Gabriel A. y STIGLITZ, Rubén S., Derechos y defensa de los consumidores, Buenos Aires, Ed. La Rocca, 1994, p.21

Así, en su artículo 50 regula soluciones especiales de la siguiente forma: “No son aplicables las normas anteriores del presente capítulo a los siguientes contratos aunque revistan la calidad de internacional, los cuales se regirán por las normas que a continuación se indican.

Los contratos otorgados en relaciones de consumo se rigen:

1. por la ley del Estado donde los bienes se adquieren o los servicios se utilizan por parte del consumidor;
2. en caso de que los bienes se adquieran o los servicios se utilicen en más de un país o no pudiere por otras circunstancias determinarse dicha ley, se regirán de conformidad por la ley del lugar del domicilio del consumidor;
3. en los contratos celebrados a distancia, así como cuando la celebración ha sido precedida de ofertas o publicidad específica en el domicilio del consumidor, se aplicará la ley de este Estado, siempre que el consumidor hubiere prestado su consentimiento en él.” Asimismo el artículo 58 regula la jurisdicción competente: **“Soluciones especiales. Los Tribunales de la República tienen, además, competencia en la esfera internacional:**
4. En materia de relaciones de consumo, si el consumidor es el demandante en tanto en la República se hubiere celebrado el contrato; o se hubiere efectuado en la República la prestación del servicio o la entrega de los bienes objeto de la relación de consumo;”

3. Protección al consumidor a nivel administrativo en Uruguay

En Uruguay funciona el Área de Defensa del Consumidor en la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual “tiene como misión lograr el equilibrio en las relaciones de consumo, procurando mayor información y transparencia en el funcionamiento del mercado, eliminando los posibles abusos del sistema”.⁵⁹⁹

En el marco del Comité Técnico N° 7 (Defensa del Consumidor) de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) se acordó un procedimiento especial para consumidores visitantes del Mercosur. En una primera etapa participan únicamente las localidades de: San Pablo y Rio de Janeiro (Brasil), Montevideo y Punta del Este (Uruguay), Distrito Capital - Caracas y Estado Vargas (Venezuela). Podrán reclamar por el presente procedimiento UNICAMENTE los consumidores que reúnan esta doble condición: tengan su domicilio en alguno de las localidades antes indicadas y a su vez

⁵⁹⁹ <http://www.consumidor.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=MENU&IndexId=1>

hayan tenido un conflicto de consumo en alguna de ellas. El consumidor que cumpla ambos requisitos y tuviera un conflicto de consumo, podrá completar el Formulario de Reclamación del Consumidor Visitante del Mercosur⁶⁰⁰ y lo presentará en la oficina de atención al consumidor de la ciudad participante en la que se produjo el conflicto o en la de su domicilio (en caso que ya hubiese retornado). La oficina de atención al consumidor de la ciudad participante donde se produjo el conflicto, trasladará el reclamo al proveedor y tentará un acuerdo. Las oficinas de atención al consumidor de las localidades del domicilio y del lugar donde ocurrió el conflicto, estarán en contacto hasta la finalización de la mediación.⁶⁰¹

4. Visión uruguaya desde la academia

En el ámbito del Instituto Uruguayo de Derecho Internacional Privado y a solicitud de la Profesora Cláudia Lima Márques, se analizó el Proyecto de Acuerdo sobre Derecho Aplicable a los Contratos Internacionales de Consumo, resolviéndose apoyarlo, sin perjuicio de efectuarse algunas propuestas de ajuste (agosto de 2011), las cuales fueron oportunamente recogidas en términos generales por el GMC. Se señalan aquí, a vía de ejemplo, alguna de ellas.

Respecto a la denominación del instrumento propuesto, se entendió que correspondía sustituir el término “Protocolo” por el de “Acuerdo,” que es el modo como actualmente se denominan los textos de este tipo aprobados en el ámbito Mercosur.

Con respecto a la definición de consumidor, se incluyó a la persona jurídica, pero en atención a dificultades planteadas en algunos países en relación a abarcar en la definición a las personas colectivas, se sugirió la posibilidad que los Estados, por declaración unilateral, excluyan este tipo de consumidores.

En relación a la internacionalidad del contrato, se propuso contemplar –además de los domicilios de las partes en Estados diferentes-, la incidencia de elementos objetivos referidos a la ocurrencia de la celebración y cumplimiento contractual en distintos Estados como factor internacionalizante de la relación de consumo.

En cuanto a los contratos celebrados por el consumidor en el Estado de su domicilio y fuera de éste, el Instituto compartió la propuesta brasileña, aunque con ajustes en su redacción, ya que acoge en principio, como lo hacen otras regulaciones en la materia, una autonomía de la voluntad acotada a derechos razonablemente vinculados al contrato, con el límite de que tal elección no prive al consumidor de la protección que le brindan las normas imperativas del derecho del Estado de su domicilio.

⁶⁰⁰ El formulario está disponible, en español y portugués, en el sitio web de los organismos participantes

⁶⁰¹ <http://www.consumidor.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=MENU&IndexId=433>

5. Conclusiones

1. El turista es un consumidor de bienes y servicios que se vincula a la empresa oferente mediante un contrato de adhesión, predispuesto, con condiciones generales unilateralmente establecidas por la empresa y ofrecidas en forma masiva al público en general.
2. La actividad turística queda a veces acotada al ámbito nacional, pero muchas veces se realiza a través de fronteras jurídicas nacionales, por lo que se hace necesaria su regulación, no sólo en el orden interno sino también en el internacional.
3. En el ordenamiento jurídico uruguayo, los contratos con consumidores constituyen una categoría especial de contratos, que presenta particularidades y problemas propios. Si bien ellos han sido objeto de regulación en el ámbito del derecho interno uruguayo, no lo han sido por el Derecho Internacional Privado como categoría autónoma.
4. Como consecuencia de lo anterior, los contratos con consumidores deben calificarse en la categoría genérica "actos jurídicos", prevista y regulada en los Tratados de Derecho Civil Internacional de Montevideo de 1889 y de 1940, así como en el Apéndice del Código Civil. La única regulación específica, aunque parcial y referida sólo a una de las modalidades contractuales que vinculan al consumidor turista con una empresa prestadora de servicios, es la que se establece en el Tratado de Derecho Comercial Terrestre de Montevideo de 1940.
5. Más recientemente y en el ámbito del Mercosur, se elaboró el Acuerdo sobre Derecho Aplicable en materia de Contratos Internacionales de Consumo, GMC/P. Dec. N° 15/12 con la intención de "dar protección al consumidor" aprobando "reglas comunes sobre jurisdicción internacional en materia de relaciones de consumo derivadas de contratos entre proveedores de bienes o prestadores de servicios y consumidores o usuarios".
6. En cuanto al Protocolo de Santa María sobre Jurisdicción Internacional en Materia de Relaciones de Consumo, Decisión N° 10/96, el mismo no ha podido entrar en vigor dado que su aprobación por los Estados ha sido condicionada, de acuerdo al art. 18, a la aprobación por el CMC del denominado Reglamento Común del Mercosur para la Defensa del Consumidor, la que por diferencias entre los Estados no ha podido concretarse; razón por la cual correspondería plantear la eliminación de esta disposición que se ha transformado en un obstáculo para la aprobación del Acuerdo.

7. La preocupación existente en Uruguay frente a la ausencia de normas específicas de Derecho Internacional Privado respecto de la ley aplicable y jurisdicción competente en relación a los contratos con consumidores, se ha visto reflejada en la inclusión de normas especiales en el Proyecto de Ley General de Derecho Internacional Privado.
8. A nivel administrativo y en el ámbito del Mercosur se acordó un procedimiento expedito especial que permite a los consumidores acceder a mecanismos eficaces de reclamación, tanto en el lugar de su domicilio como en aquel donde el conflicto tuvo lugar.
9. El Instituto Uruguayo de Derecho Internacional Privado ha visto con buenos ojos y apoyado las propuestas de regulación de los Contratos Internacionales de Consumo analizadas en el presente trabajo.

CONSUMIDOR TURISTA E SUA PROTEÇÃO INTERNACIONAL NO URUGUAI DE HOJE⁶⁰²

⁶⁰² Contamos para a elaboração deste trabalho com a colaboração da colega Dra. Olga de Bernoche

Cecilia Fresnedo de Aguirre^{603*}
Laura Capalbo Alzogaray^{604**}

1. Exposição introdutória

O turismo - qualificado como indústria sem chaminés - “move anualmente milhões de viajantes que gastam milhares de milhões de dólares”⁶⁰⁵, constituindo para muitos países uma fonte importante de divisas. Implica uma série de relações jurídicas complexas, que relaciona diversos ramos do Direito, como o Administrativo, o Civil, o Comercial, o Internacional Público e Privado⁶⁰⁶.

Na contratação turística intervém, por um lado, a empresa que oferece serviços turísticos e, por outro, o turista que os compra. A empresa é, em geral, um agente intermediário, atrás do qual encontramos “toda uma complexa rede de prestadores de serviços (transportadores, hoteleiros, donos de restaurantes, casas noturnas, centros desportivos, etc.)”. O turista é “um consumidor de serviço”⁶⁰⁷ que se vincula à empresa mediante um contrato de adesão, predisposto com condições gerais unilateralmente estabelecidas pela empresa e oferecidas de forma massiva ao público em geral.

As empresas de viagens e turismo que intervêm nas distintas modalidades de contratação internacional de serviços turísticos recebem, na prática, diversas denominações, as quais, às vezes, assinalam modalidades empresariais diferentes, outras referem-se à mesma realidade. Farina⁶⁰⁸ menciona as seguintes denominações habituais: empresa de viagens, agência de viagens, empresa de turismo, agência de turismo e organizador de viagens. Esses tipos de empresas atuam na forma direta ou como intermediárias, oferecendo ao cliente as seguintes opções de serviços: “a) o serviço de organização de **tour**, que compreende todas ou algumas viagens e a reserva de hotéis e programação de atividades; b) qualquer dos serviços mencionados anteriormente, sem integrar um **pacote** total de serviços”. O viajante ou turista pode vincular-se contratualmente de forma direta com a empresa organizadora de viagens ou revendedora de turismo, ou com uma agência de viagens autorizada para atuar como atacadista ou como mandatária.⁶⁰⁹ Deixaremos de lado aqui a análise dos contratos de agência ou intermediação entre o atacadista e o agente de viagens

^{603*} Professora de Direito Internacional Privado da Universidad de la República – Uruguai

^{604**} Advogada

⁶⁰⁵ FARINA. Juan M. *Contratos comerciales modernos*. 2. ed., Buenos Aires: Astrea, 1997, p. 731

⁶⁰⁶ KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. El contrato de turismo. *Rev. de D. Privado y Comunitario*, n° 3, *Contratos modernos*, Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 1997, pp. 101-147, p. 103

⁶⁰⁷ Kemelmajer de Carlucci, Aída, op.cit., p. 104

⁶⁰⁸ FARINA. Op.cit., p. 738

⁶⁰⁹ FARINA. Op.cit., p. 761

e entre a companhia aérea e o agente de viagens, porque não são contratos com consumidores, mas sim entre empresas.

2. Panorama normativo atual

Generalidades

A atividade turística fica, às vezes, limitada ao âmbito nacional, porém muitas vezes se realiza através das fronteiras jurídicas nacionais. É por isso que se faz necessária sua regulação, não somente na ordem interna, mas também na internacional.

Na ordem interna, cada país regula por via legislativa e administrativa os diversos aspectos relacionados com o turismo a partir das políticas legislativas particulares que cada um tenha sobre o tema.

Na ordem internacional “se procura estimular e facilitar o turismo, além de oferecer maior tutela jurídica ao turista”, através de acordos internacionais como a Convenção de Bruxelas de 1970 sobre Contrato de Viagens, a Convenção sobre Facilidades Aduaneiras para o Turismo e o Protocolo adicional relativo à importação de documentos e de material de propaganda turística (Nova York, 1954),⁶¹⁰ entre outros.

No ordenamento jurídico uruguaio, os contratos com consumidores em geral, e dentro deste gênero os do consumidor turista, constituem uma categoria especial de contratos, que apresenta particularidades e problemas próprios, que apesar de ter sido objeto de regulação no âmbito do direito interno uruguaio⁶¹¹, bem como de outros países da região e de fora dela, não foram regulados em nossas normas de Direito Internacional Privado como categoria autônoma.

A referida regulação interna ou nacional se refere unicamente aos casos domésticos e “é de ordem pública,

razão pela qual não pode ser modificada pela vontade das partes, e muito menos de forma unilateral por uma só delas”.⁶¹²

Seria de suma importância contar com normas específicas de Direito Internacional Privado que regulamentassem esses tipos de contratos, onde a existência de uma “desigualdade formal” é inevitável uma vez que o consumidor não participa da “criação do conteúdo contratual”.⁶¹³ Em outras palavras, se trata de contratos nos quais a disparidade no poder de negociação de uma e outra parte é quase total. A única coisa que pode fazer o consumidor é deixar de consumir, mas não incidir na regulação material do contrato que lhe é oferecido diante das mais diversas formas que apresentam os contratos de adesão: contratos tipo, contratos com condições gerais pré-impressas estabelecidas pelo ofertante dos bens e/ou serviços, contratos **on-line** nos quais para contratar é necessário clicar na caixa onde diz que foram lidas e aceitas as condições estabelecidas no próprio **web site** do ofertante, etc. São o que os norte americanos denominam, graficamente, como contratos “take-it-or-leave-it”. O consumidor só pode tomá-lo ou deixá-lo, e se o deixa não contrata, porque, apesar disso, nesse tipo de contrato se observam ofertas globais iguais ou muito parecidas, ainda que não cheguem a constituir ofertas monopolísticas. É o que ocorre com as condições estabelecidas pelas companhias aéreas a respeito das passagens, que são fixadas pela IATA⁶¹⁴ para todas as empresas, ou os pacotes que oferecem os hotéis e as agências de viagens.

⁶¹² FRESNEDO DE AGUIRRE. Cecilia, *Curso de Derecho Internacional Privado*. Tomo II, vol. II, 2. ed., Montevideo: FCU, 2009 p. 281 e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego; FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia. *Contratos celebrados con consumidores*. In. *Derecho Internacional Privado de los Estados del MERCOSUR* [obra colectiva coordinada por Diego P. Fernández Arroyo]. Buenos Aires: Zavalía, 2003, Cap. 26-I.1, pp. 1027-1035.

⁶¹³ FRESNEDO DE AGUIRRE. Cecilia, *Curso de Derecho Internacional Privado*. Tomo II, vol. II, 2. ed., Montevideo: FCU, 2009 p. 281 e FERNÁNDEZ ARROYO, Diego; FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia. *Contratos celebrados con consumidores*. In. *Derecho Internacional Privado de los Estados del MERCOSUR* [obra colectiva coordinada por Diego P. Fernández Arroyo]. Buenos Aires: Zavalía, 2003, Cap. 26-I.1, pp. 1027-1035.

⁶¹⁴ International Air Transport Association – Associação do Transporte Aéreo Internacional.

⁶¹⁰ FARINA. Op.cit., p. 731-2

⁶¹¹ Lei nº 17.250 de 11 de agosto de 2000, publicada no Diário Oficial de 17 de agosto de 2000

Entretanto, e frente à falta de previsão em nosso Direito Internacional Privado de uma categoria especial autônoma, os contratos com consumidores em geral e com consumidores turistas em particular devem qualificar-se na categoria genérica dos “atos jurídicos”, prevista e regulada nos Tratados de Direito Civil Internacional de Montevideo de 1889 e de 1940, assim como no Apêndice do Código Civil. Tratam-se de normas gerais em matéria de contratos internacionais, que estabelecem soluções formais ou indiretas em matéria de lei aplicável e jurisdição internacionalmente competente, como se analisará a seguir.

Tratados de Montevideo e Apêndice do Código Civil

Lei aplicável

Os atos jurídicos foram regulamentados, tanto no Tratado Internacional Civil de Montevideo de 1889, como no de 1940,⁶¹⁵ pela aplicação da lei. Esse ponto de conexão jurídica foi definido nos citados corpos normativos, dependendo do tipo de contrato em questão.

Assim os artigos 34 do Tratado de Direito Civil Internacional de Montevideo de 1889 e o artigo 38 do respectivo Tratado de 1940 estabelecem que: “**os contratos que recaem sobre coisa certa e individualizada, se regem pela lei do lugar onde existiam ao tempo de sua celebração, os que recaem sobre coisas determinadas por seu gênero, pela lei do lugar do domicílio do devedor ao tempo em que foram celebrados e os referentes a coisas fungíveis, pela lei do lugar do domicílio do devedor ao tempo da celebração**”. E acrescentam: “**os que versem sobre prestação de serviços: a) se recaem sobre coisas, pela lei do lugar onde elas existiam ao tempo de sua celebração, b) se sua eficácia se relaciona com algum lugar especial, por aquela onde haverá de produzir seus efeitos,**

⁶¹⁵ O Tratado de Direito Civil Internacional de Montevideo de 1889 vincula o Uruguai à Bolívia, ao Peru e à Colômbia. O Tratado de Direito Civil Internacional de Montevideo de 1940 vincula o Uruguai à Argentina e ao Paraguai

c) fora desses casos, pela lei do lugar do domicílio do devedor, ao tempo da celebração do contrato”.

Portanto, a lei aplicável a um contrato com consumidores turistas será determinada primeiramente caso se trate de um contrato que recaia sobre coisa ou sobre prestação de serviço, para que então se possa qualificar tal relação contratual à alguns dos preceitos normativos indicados nesses Tratados.

Nosso Apêndice do Código Civil,⁶¹⁶ norma de Direito Internacional Privado de fonte nacional por excelência, apresenta soluções idênticas às dos Tratados de Montevideo de Direito Civil Internacional de 1889 e 1940 nesta matéria, a tal ponto que seu artigo 2.399 remete expressamente aos artigos 34 a 38 do Tratado de Direito Civil de 1889.

Um exemplo de aplicação jurisprudencial dessas normas constitui na sentença nº 527, de 22 de abril de 1994, do Juizado Letrado de Primeira Instância Civil de 17º Turno, relativa a um contrato de transporte terrestre internacional de passageiros Montevideo - Porto Alegre - Montevideo.⁶¹⁷ O magistrado entendeu que a lei aplicável era a do lugar de cumprimento do contrato (art. 2399 CC, já que os Tratados de Montevideo não nos vinculam ao Brasil), e que tal lei era a uruguaia por se tratar de um contrato de passagem de ida e volta com bilhete único. A sentença não foi apelada.

Notará, à primeira vista, o leitor que estas soluções não contemplam de forma alguma a especialidade que os contratos de consumo em geral, e especialmente os vinculados ao turismo, apresentam, sendo absolutamente necessário contar com uma regulamentação específica.

A única Regulamentação, embora parcial e referente somente a uma das modalidades contratuais que vinculam o consumidor turista com uma empresa prestadora de serviços, é a que estabelecida no Tratado de Direito Comercial Terrestre de Montevideo de 1940 (artigos 17 e 18). Tais regras referem-se especificamente

⁶¹⁶ Lei 10.084, de 4/12/41

⁶¹⁷ Revista de Transporte e Seguros nº 10, pp. 93-98, com Nota de Jurisprudência (Consulta) do Prof. Dr. Didier Operti Badán

ao “transporte terrestre e misto” (hoje denominado multimodal) de passageiros e sua bagagem. Trata-se de um contrato que o consumidor turista costuma celebrar na forma independente e diretamente com a companhia aérea, ou integrando um pacote de serviços turísticos que lhe oferece o agente de viagens. Claro que o âmbito espacial do referido tratado se limita à Argentina, ao Paraguai e ao Uruguai.

O art. 17 estabelece que “o contrato de transporte de pessoas pelos territórios de vários Estados, celebrados por uma só empresa ou por serviços cumulativos, se rege pela lei do Estado de destino do passageiro”. Quanto a sua bagagem, o art. 18 estabelece que: “Se rege pelas regras de transporte de mercadorias a bagagem que, tendo sido registrada em documento especial expedido pelo transportador ou comissária, não é levada consigo pelo passageiro no local que foi assinalado para a viagem. A bagagem que o passageiro leva consigo, sem ter sido registrada, se rege pela lei aplicável ao transporte de pessoas”.

Jurisdição internacionalmente competente

Em matéria de jurisdição competente, nosso Direito tampouco conta com uma norma específica de Direito Internacional Privado que regule o contrato de consumidores turistas.

Sua regulamentação se modelou nas normas gerais sobre jurisdição. Os critérios básicos de jurisdição foram estabelecidos nos artigos 56 de ambos os Tratados de Direito Civil Internacional, assim como no artigo 2.401 do Apêndice do Código Civil.

Ambos os incisos primeiros dos referidos Tratados consagram o critério **Asser** ou critério objetivo indireto:⁶¹⁸

⁶¹⁸ Assinala VESCOVI, Eduardo, em *Derecho Procesal Civil Internacional*. Montevideu: Ideas S.R.L., 2000, p. 38 que este critério se denomina desta forma em contraposição ao critério subjetivo, “porque a pauta levada em conta para determinar a competência não tem nada a ver com nenhuma característica pessoal (nacionalidade, domicílio, etc), mas sim com a

“As ações pessoais devem iniciar-se ante os juízes do lugar cuja lei está sujeito o ato jurídico matéria do juízo”, para logo modelar um princípio universalmente aceito que é o do foro do domicílio do demandado. Essa opção do autor foi regulamentada para qualquer tipo de ação.

A diferença básica entre ambos os tratados em matéria de jurisdição “a constitui o inciso terceiro do artigo 56 do Tratado de Matéria Civil de 1940, que não tem correlato no Tratado de 1889. Tal inciso consagra a chamada prorrogação territorial de jurisdição para o caso de ações pessoais patrimoniais”⁶¹⁹ se o demandado, assim que proposta a ação, a admite voluntariamente, expressando-a de forma positiva e não fictícia.

Por sua parte, o Tratado de Direito Comercial Terrestre Internacional de Montevideu de 1940 estabelece em seu art. 17 **in fine**: “Serão juízes competentes os deste mesmo Estado (os do destino do passageiro) ou os daquele no qual se celebrou o contrato, à opção do autor”.

Quanto às normas de Direito Internacional Privado de fonte interna, o Apêndice do Código Civil, em seu artigo 2401, consagra o critério **Asser** antes descrito e agrega uma norma optativa para certas classes de ações. Com efeito, estabelece que as ações pessoais patrimoniais “podem ser exercidas, à opção do demandante, ante os juízes do domicílio do demandando.”⁶²⁰

Em matéria de jurisdição internacional, o Uruguai ratificou o Protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdição Internacional em matéria contratual, aprovado pelo Dec. nº 1/94 do CMC de 5 de agosto de 1994⁶²¹ que admite a prorrogação de jurisdição tanto **pre litem** como **post litem**. Mas cabe recordar que os contratos com consumidores foram expressamente excluídos do âmbito material de aplicação do referido Protocolo em seu art. 2.6.

determinação do juiz competente, assim em forma indireta, através da lei aplicável”

⁶¹⁹ VESCOVI, Eduardo. Op.cit., pp. 42-43

⁶²⁰ VESCOVI. Op.cit., p. 38

⁶²¹ Lei 17.721, de 24 de dezembro de 2003

Reconhecimento e execução de sentenças estrangeiras

O reconhecimento e a execução de sentenças estrangeiras relativas a questões vinculadas a relações de consumo são reguladas no âmbito do Mercosul, pelo Protocolo de **Las Leñas** de Cooperação e Assistências Jurisdicional em matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa,⁶²² em seus artigos 18 a 24. Ditas normas recorrem basicamente às soluções da Convenção Interamericana sobre Eficácia Extraterritorial de Sentenças e Laudos Arbitrais Estrangeiros (CIDIP-II, Montevideu, 1979).

Quanto à fonte interna, o Código Geral de Processo (CGP), em seus artigos 537 a 543, regula os aspectos de Direito Internacional Privado sobre a matéria. A principal fonte levada em conta pelos codificadores nacionais – **Operti** e **Tellechea** – foi a referida Convenção Interamericana, afastando-se desta unicamente em matéria de competência indireta. O CGP estabelece que a competência do sentenciante deverá ocorrer conforme o direito deste último (art. 539.1.4), enquanto que a Convenção Interamericana (art. 2.d) e o Protocolo de **Las Leñas** (art. 20.c) estabelecem que deve ser conforme o direito do juiz requerido ou rogado.

Normas em vias de aprovação

Acordo do Mercosul sobre Direito Aplicável em Matéria de Contratos Internacionais de Consumo, GMC/P. Dec. nº 15/12.

O presente Acordo foi elaborado com a intenção de “dar proteção ao consumidor” aprovando “regras comuns sobre jurisdição internacional em matéria relacionada às relações de consumo derivadas de contratos entre fornecedores de bens ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários”. Igualmente, se faz especial referência à “conveniência de harmonizar as soluções das questões relativas ao consumo internacional como meio de contribuir com o desenvolvimento do

⁶²² Aprovado por Decisão do CMC Nº 5/92, de 27 de junho de 1992

comércio internacional da região e os trabalhos sobre a matéria desenvolvidos pelo Mercosul até agora”. Também se deu grande ênfase sobre “o crescimento exponencial das relações entre consumidores e profissionais, produtores ou fornecedores de bens e serviços na região e as mutantes modalidades nas quais as mesmas se produzem, provoca a necessidade de um marco normativo claro que facilite a contratação internacional e estimule a confiança das partes nos contratos internacionais de consumo”⁶²³.

Proceder a uma análise exegética deste instrumento em sua totalidade, excederia os limites de extensão deste trabalho, não obstante, assinalaremos alguns aspectos relevantes do mesmo no capítulo final do presente.

Protocolo de Santa Maria sobre Jurisdição Internacional em Matéria de Relações de Consumo, Decisão nº 10/96

O presente protocolo foi aprovado com iguais intenções ao Acordo do Mercosul sobre Direito Aplicável em matéria de Contratos Internacionais de Consumo.⁶²⁴

O objeto do Protocolo de Santa Maria é “determinar a jurisdição internacional em matéria de relações de consumo derivada de contratos em que um dos contratantes seja consumidor, quando se tratar de:

1. Venda a prazo de bens móveis corpóreos,
2. Empréstimo a prazo ou outra operação de crédito ligada ao financiamento na venda de bens,
3. Qualquer outro contrato que tenha por objeto a prestação de um serviço ou o fornecimento de bem móvel corpóreo”.⁶²⁵

⁶²³ Preâmbulo do Acordo

⁶²⁴ Ver Preâmbulo do Acordo do Mercosul sobre Direito Aplicável em matéria de Contratos Internacionais de Consumo e do Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo

⁶²⁵ Artigo 1 do Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo

A internacionalização da relação de consumo “ocorrerá quando se estabelecer entre consumidores e fornecedores domiciliados em diferentes Estados Partes, ou quando domiciliados ambos em uma mesma Parte e a prestação característica da relação de consumo se realizar em outra, art. 2”, pelo que o Protocolo somente “se aplicará a relações de consumo intramercosul”.⁶²⁶

Por sua parte, a competência internacional é atribuída aos tribunais do Estado do domicílio do consumidor, como critério geral, estabelecendo, no mesmo Protocolo, soluções alternativas que dependem exclusivamente da vontade do consumidor, que deve manifestá-la expressamente no momento de interpor a demanda. Estas soluções alternativas, todas pertencentes a países com “razoáveis vínculos com a relação de consumo”,⁶²⁷ indicam que poderão ser competentes os juízes do Estado da celebração do contrato, do cumprimento da prestação de serviços ou da entrega da coisa, ou do domicílio do demandado.⁶²⁸

Por outro lado, assinala o Protocolo que “O requisito da jurisdição internacional para a eficácia extraterritorial das sentenças estabelecido no art. 20, letra “c”, do Protocolo de Cooperação e Assistência Jurisdicional em Matéria Civil, Comercial, Trabalhista e Administrativa, será considerado satisfeito se a decisão emanar de um órgão com jurisdição internacional, segundo as regras estabelecidas no presente Protocolo”.⁶²⁹

Por último, vale lembrar que o Protocolo de Santa Maria não pôde entrar em vigor dado que sua aprovação pelos Estados foi condicionada, de acordo com o art. 18, à aprovação pelo CMC do denominado Regulamento Comum do Mercosul para a Defesa do Consumidor, a qual, por diferenças entre os Estados,

não pôde concretizar-se; razão pela qual valeria pleitear a eliminação deste dispositivo, que se transformou em um obstáculo para a aprovação do Acordo.⁶³⁰

Projeto de Lei Geral de Direito Internacional Privado

Este Projeto se encontra em estudo pelo Parlamento e sua intenção, neste aspecto, é dotar o ordenamento jurídico uruguaio de uma norma de Direito Internacional Privado de fonte nacional que regule de forma especial a contratação com consumidores, reconhecendo-lhes “sua situação de debilidade estrutural no mercado e construir um sistema de soluções que o eleve a uma posição de igualdade real e de segurança jurídica”.⁶³¹

Assim, em seu artigo 50, regula soluções especiais da seguinte forma: “Não são aplicáveis as normas anteriores ao presente capítulo aos seguintes contratos, ainda que revestidos da qualidade de internacional, os quais serão regidos pelas normas que seguem.

Os contratos outorgados em relações de consumo se regem:

1. pela lei do Estado onde os bens se adquirem ou os serviços se utilizem por parte do consumidor;
2. nos casos em que os bens sejam adquiridos ou os serviços sejam utilizados em mais de um país, ou não puder por outras circunstâncias determinar-se dita lei, serão regidos em conformidade com a lei do lugar do domicílio do consumidor;

⁶²⁶ TELLECHEA BERGMAN, Eduardo. La dimensión judicial del caso privado internacional en el ámbito del Mercosur. Montevideo: FCU, 2002, p. 91

⁶²⁷ TELLECHEA. Op. cit., p. 92

⁶²⁸ Artigo 5 do Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo

⁶²⁹ Artigo 12 do Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo

⁶³⁰ asadip.files.wordpress.com

⁶³¹ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, Curso de Derecho Internacional Privado, 2. ed. Tomo II, Vol II, Montevideo: FCU, 2009 p. 281, citado por STIGLITZ, Gabriel A.; STIGLITZ, Rubén S.. Derechos y defensa de los consumidores. Buenos Aires: La Rocca, 1994, p. 21.

3. nos contratos celebrados à distância, assim como quando a celebração foi precedida de ofertas ou publicidade específica no domicílio do consumidor, se aplicará a lei deste Estado, sempre que nele, o consumidor houver consentido”. Iguamente o artigo 58 regula a jurisdição competente: “**Soluções especiais. Os Tribunais da República têm, ainda, competência na esfera internacional:**
4. Em matéria de relações de consumo, se o consumidor é o demandante enquanto na República houver celebrado o contrato; ou se tiver efetuado na República a prestação do serviço ou a entrega dos bens objeto da relação de consumo”.

3. Proteção ao consumidor na esfera administrativa do Uruguai

No Uruguai a Área de Defesa do Consumidor funciona na Direção Geral de Comércio do Ministério de Economia e Finanças, a qual “tem como missão lograr o equilíbrio nas relações de consumo, procurando mais informação e transparência no funcionamento do mercado, eliminando os possíveis abusos do sistema”.⁶³²

No marco do Comitê Técnico nº 7 (Defesa do Consumidor) da Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) se acordou um procedimento especial para consumidores visitantes do Mercosul. Na primeira etapa participam exclusivamente as localidades de: São Paulo e Rio de Janeiro (Brasil), Montevideo e Punta del Este (Uruguai), Distrito Capital - Caracas e Estado Vargas (Venezuela). Pelo presente procedimento, poderão reclamar UNICAMENTE os consumidores que reúnam esta dupla condição: tenham seu domicílio em alguma das localidades supra mencionadas e, por sua vez, tenham tido algum conflito de consumo em alguma

⁶³² <http://www.consumidor.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=MENU&IndexId=1>. Acesso em: 12 nov. 2013

delas. O consumidor que cumpra ambos requisitos e tenha um conflito de consumo, poderá preencher o Formulário de Reclamação do Consumidor Visitante do Mercosul⁶³³ e o apresentar no órgão de atenção ao consumidor da cidade participante onde se produziu o conflito ou na de seu domicílio (caso já tenha retornado). O órgão de atenção ao consumidor da cidade participante onde ocorreu o conflito, transmitirá a reclamação ao fornecedor e buscará um acordo. Os órgãos de atenção ao consumidor das localidades do domicílio e do lugar onde ocorreu o conflito estarão em contato até a finalização da mediação⁶³⁴.

4. Visão uruguaia desde a academia

No âmbito do Instituto Uruguaio de Direito Internacional Privado e a pedido da Professora Claudia Lima Marques, o Projeto de Acordo sobre Direito Aplicável aos Contratos Internacionais de Consumo foi analisado e apoiado, sem prejuízo de efetuar-se algumas propostas de ajuste (agosto de 2011), as quais foram oportunamente coletadas em termos gerais pelo GMC. Demonstrem-se aqui, como exemplo, algumas delas.

A respeito da denominação do instrumento proposto, se entendeu que valeria substituir o termo “Protocolo” por “Acordo”, que é o modo como atualmente se denominam os textos desse tipo aprovados no âmbito Mercosul.

Com relação à definição de consumidor, se incluiu a pessoa jurídica, mas em atenção às dificuldades encontradas em alguns países para abranger na definição as pessoas coletivas, se sugeriu a possibilidade que os Estados, por declaração unilateral, excluam esse tipo de consumidores.

⁶³³ O formulário está disponível, em espanhol e português, na página da web dos organismos participantes

⁶³⁴ <http://www.consumidor.gub.uy/informacion/index.php?SectionCode=MENU&IndexId=433>. Acesso em: 12 nov. 2013

Sobre à internacionalidade do contrato, se propôs contemplar – além dos domicílios das partes em diferentes Estados – a incidência de elementos objetivos referentes à ocorrência da celebração e do cumprimento contratual em diferentes Estados como fator internacionalizante da relação de consumo.

Quanto aos contratos celebrados pelo consumidor em seu Estado de domicílio e fora dele, o Instituto compartilhou da proposta brasileira, ainda que com ajustes em sua redação, já que acolhem em princípio, como o fazem outras regulamentações sobre a matéria, uma autonomia da vontade atrelada a direitos razoavelmente vinculados ao contrato, com o limite de que tal eleição não prive o consumidor da proteção que lhe oferecem as normas imperativas de direito do Estado de seu domicílio.

5. Conclusões

1. O turista é um consumidor de bens e serviços que se vincula à empresa ofertante mediante um contrato de adesão, predisposto, com condições gerais unilateralmente estabelecidas pela empresa e oferecidas de forma massiva ao público em geral.
2. Por vezes, a atividade turística fica limitada ao âmbito nacional, porém muitas vezes ocorre além das fronteiras jurídicas nacionais, razão pela qual se faz necessária sua regulação, não só na ordem interna, mas também na internacional.

3. No ordenamento jurídico uruguaio, os contratos com consumidores constituem uma categoria especial de contratos que apresenta particularidades e problemas próprios. Apesar de terem sido objeto de regulação no âmbito do direito interno uruguaio, não o foram pelo Direito Internacional Privado como categoria autônoma.
4. Como consequência do item anterior, os contratos com consumidores devem ser qualificados na categoria genérica “atos jurídicos”, prevista e regulada nos Tratados de Direito Civil Internacional de Montevideu de 1889 e de 1940, assim como no Apêndice do Código Civil. A única regulação específica, ainda que parcial e referente somente a uma das modalidades contratuais que vinculam o consumidor turista a uma empresa prestadora de serviços, é a estabelecida no Tratado de Direito Comercial Terrestre de Montevideu de 1940.
5. Mais recentemente e no âmbito do Mercosul, se elaborou o Acordo sobre Direito Aplicável em matéria de Contratos Internacionais de Consumo, GMC/P. Dec. nº 15/12 com a intenção de “dar proteção ao consumidor” aprovando “regras comuns sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo derivadas de contratos entre fornecedores de bens ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários”.
6. Quanto ao Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações

de consumo, Decisão nº 10/96, ele não pôde entrar em vigor dado que sua aprovação pelos Estados foi condicionada, de acordo com o art.18, à aprovação pelo CMC do denominado Regulamento Comum do Mercosul para a Defesa do Consumidor, a qual por diferenças entre os Estados não pôde concretizar-se; razão pela qual seria oportuno pleitear a eliminação desse dispositivo que se transformou em um obstáculo para a aprovação do Acordo.

7. A preocupação existente no Uruguai quanto à ausência de normas específicas de Direito Internacional Privado sobre a lei aplicável e a jurisdição competente em relação aos contratos com consumidores, tem-se visto refletida na inclusão de normas especiais no Projeto de Lei Geral de Direito Internacional Privado.
8. Em âmbito administrativo e na esfera do Mercosul foi acordado um procedimento especial que permite aos consumidores ter acesso a mecanismos eficazes de reclamação, tanto no lugar de seu domicílio como naquele onde o conflito ocorreu.
9. O Instituto Uruguaio de Direito Internacional Privado tem visto com bons olhos e aprovado as propostas de regulação dos Contratos Internacionais de Consumo analisada no presente trabalho.

ANEXO

Minuta de convenção sobre cooperação em respeito da proteção dos turistas e visitantes estrangeiros

-

Draft convention on co-operation in respect of the protection of tourists and visitors abroad

-

Proyecto de acuerdo de cooperación en materia de protección de los visitantes y turistas extranjeros

-

Avant-projet de la convention sur la coopération en matière de protection des touristes et visiteurs étrangers

-

Proposta di convenzione sulla cooperazione in materia di protezione di turisti e visitatori stranieri

Minuta de convenção sobre cooperação em respeito da proteção dos turistas e visitantes estrangeiros

Os Estados signatários para a presente Convenção,

NOTANDO o desenvolvimento do turismo global e seu papel econômico e social, com benefícios para todos os Estados envolvidos, e considerando que tais turistas e visitantes estrangeiros como consumidores contribuem para fortalecer os setores turísticos e o desenvolvimento econômico em todos os Estados,

RECONHECENDO que turistas estrangeiros não deveriam ser discriminados e ter acesso à justiça e à assistência administrativa em ambos os países de origem e destinação para manter seus direitos privados,

CONSCIENTES que este turista estrangeiro pode precisar de informações e ajuda especiais em línguas estrangeiras sobre assuntos legais e sobre o Direito do Consumidor em um país visitado, e determinados a assegurar que estes turistas estrangeiros estarão aptos a se beneficiar dos já estabelecidos sistemas de proteção do consumidor em todos os Estados e regiões, evitando litígios transfronteiriços onerosos e ineficientes em assuntos do consumidor,

DESEJANDO facilitar o acesso internacional à justiça e a cooperação também em cortes de pequenas causas em temas de consumidor, e também os esforços conjuntos pelas agências de consumidor nacionais e autoridades de execução que poderiam ser necessários,

RECONHECENDO a necessidade para estabelecer uma rede global de agências do consumidor e autoridades de execução preparadas para prover assistência aos turistas estrangeiros, e convencidos do impacto positivo das Autoridades Centrais em organizar e prover assistência e informação nos Estados Contratantes, segundo as **Guidelines** da ONU para a Proteção do Consumidor de 1985 (1999) e o Código de Ética Global para o Turismo (Resolução da Assembleia Geral da ONU 56/ 212, de 21 de dezembro de 2001),

ACORDAM sobre as seguintes disposições -

Capítulo I – Objetivo e finalidade da aplicação

Artigo 1 – Objetivo

1. Esta convenção estabelece as condições sob as quais a Autoridade Central e as autoridades competentes nos Estados Contratantes devem cooperar entre si e facilitar o acesso à justiça e à ajuda administrativa para turistas estrangeiros.
2. Esta Convenção estabelece uma rede de autoridades responsáveis por monitorar e realizar a **aplicação da legislação concernente à proteção do consumidor e do turista, objetivando assegurar o cumprimento da legislação do Estado visitado (“Estado receptor”) e facilitar a solução do** descumprimento ou afronta à legislação no Estado receptor e o acesso à justiça dos turistas também em matéria de pequenas causas neste Estado, assim como o uso dos documentos produzidos nas reclamações administrativas realizadas em outros Estados Contratantes.
3. Esta Convenção também estabelece as condições sob as quais as autoridades competentes nos Estados Contratantes designadas como responsáveis para a aplicação das leis que protegem os interesses dos consumidores devem, também, cooperar entre si com o intuito de assegurar o cumprimento daquelas leis, com os padrões internacionais de proteção ao turista internacional e com instrumentos legais regionais e internacionais específicos com a finalidade de aumentar a proteção dos interesses econômicos e de segurança dos consumidores e dos turistas.
4. A Convenção não afeta qualquer lei de um Estado receptor que exigir que o consumidor apresente uma reclamação em uma forma especial dentro daquele Estado ou que proíba certos tipos de demandas, o acesso a certos tipos de procedimentos, diferentes dos procedimentos de pequenas causas, ou as referentes às regras de representação legal de uma pessoa perante um magistrado ou Corte.

Artigo 2 – Definições

Para os propósitos desta Convenção:

1. “Turista e visitante estrangeiro” significa qualquer pessoa habitualmente residente em um Estado Contratante viajando para um destino, chegando ou fazendo uma viagem para um país estrangeiro ou que está momentaneamente em outro país que não o país da sua residência habitual, para lazer, comércio, conferências, propósitos religiosos ou educacionais ou por qualquer propósito pessoal, desde que não seja para ser empregado por uma entidade domiciliada

no país visitado, quem se beneficia da qualificação como consumidor perante a lei do Estado recebedor ou sob a lei do Estado Contratante de sua residência habitual (“o Estado de origem”), mesmo quando nacional destes países, nesta definição incluindo o visitante de um dia ou o excursionista, o visitante por uma noite e todos os estudantes estrangeiros não permanentes, sem levar em consideração a amplitude da estada no Estado recebedor. “Turista” também significa um turista definido como tal qual pela Organização Mundial do Turismo (UNWTO), que esteja temporariamente fora do seu país de residência habitual.

2. “Autoridade Central” significa uma autoridade oficial, pública ou um **liaison office** em cada Estado Contratante designado como responsável pela coordenação da aplicação desta Convenção.
3. “Autoridade Competente” significa a autoridade administrativa ou judicial competente que faz uma petição por assistência do turista ou de uma outra autoridade por mútua assistência ou que recebe uma petição do turista.
4. “Vendedor ou fornecedor” de produtos ou serviços significa qualquer pessoa física ou jurídica que, em respeito às leis que protegem os interesses do consumidor e do turista, está agindo para propósitos relativos a seu comércio, escritório, arte ou profissão.
5. “Reclamação do consumidor” significa uma declaração, apoiada por evidência razoável, que um vendedor ou fornecedor cometeu, ou está na iminência de cometer, uma infringência às leis que protegem os interesses do consumidor.

Artigo 3 – Aplicação em Eventos de Emergências

1. Esta Convenção também aplicar-se-á às medidas urgentes de proteção de todos os turistas e visitantes internacionais no Estado recebedor, não importando suas nacionalidades, domicílio ou residência habitual, em casos de acidentes de viagem, acidentes climáticos ou nucleares ou quaisquer acidentes catastróficos, sem prejuízo de leis especiais, Acordo ou Convenção estabelecendo tratamento preferencial para certas categorias de viajantes, turistas ou consumidores.
2. A Convenção não afeta qualquer lei de um Estado visitado (“o Estado recebedor”) ou Acordo internacional que exija, em caso de evento ou ameaça de ataques terroristas ou atos de guerra, medidas especiais do Estado e da comunidade internacional.

Artigo 4 – Autoridades Centrais

1. Cada Estado Contratante deve indicar uma Autoridade Central para centralizar e organizar os esforços de cooperação.
2. A Autoridade Central no Estado recebedor proverá aconselhamento, informação e assistência para os turistas, usando os canais estabelecidos de mediação e de aplicação dos direitos do consumidor e os tribunais de pequenas causas disponíveis no país, como parceiros e também procedimentos à distância e acordos de execução, se eles estiverem disponíveis à época no Estado recebedor.
3. A Autoridade Central no Estado da residência habitual do turista pode ser conectada para prover assistência e aconselhamento jurídico para o turista e para as outras Autoridades Centrais, e proverá para o turista uma cópia dos seus dados, quando o turista retornar ao país, usando todos os canais de mútua assistência, coleta de provas e documentos, procedimento à distância e de cumprimento facilitado, disponível neste tempo no país para ajudar este turista.
4. A Autoridade Central de ambos os países podem compartilhar estes dados, provas e documentos somente com os turistas envolvidos, sendo proibido qualquer uso ou compartilhamento fora do sistema de avaliação criado por esta Convenção e o da Organização Mundial do Turismo.
5. A participação da indústria de turismo e viagem e de sistemas privados de conciliação, mediação e arbitragem é responsabilidade de cada Estado Contratante e as regras desta Convenção não afetam qualquer lei que regula ou proíbe arbitragem privada vinculante em matéria de consumo.

Artigo 5 – Autoridades Competentes

1. Cada Estado Contratante deve designar a Autoridade Central e as autoridades competentes como responsáveis pelo cumprimento das leis que protegem os interesses dos consumidores devem cooperar entre si, sem prejuízo de acordos bilaterais ou multilaterais.
2. As autoridades competentes nos Estados Contratantes designadas como responsáveis para o cumprimento das leis que protegem os interesses dos consumidores cooperarão entre si, sob a supervisão da Autoridade Central, sem prejuízo de acordos bilaterais ou multilaterais.

Capítulo II – Mútua assistência e auxílio jurídico

Artigo 6 – Obrigações do Estado Receptor

1. O Estado Contratante visitado ou o Estado onde o turista está localizado no momento do descumprimento dos direitos do consumidor, do problema ou do acidente (“O Estado receptor”), considerará o turista como um consumidor, sem qualquer tipo de discriminação e proverá, de acordo com sua lei, ao turista ou visitante qualquer ajuda disponível em seu sistema administrativo e judicial.

2. Para assegurar mútua assistência, acessibilidade e reconhecimento de todas as reclamações e processos nos Estados Contratantes, o Estado receptor cooperará no que concerne à proteção dos turistas estrangeiros, sem qualquer discriminação especialmente em relação ao domicílio, residência ou nacionalidade, em especial de forma a:

I – tomar todas as medidas possíveis para informar e aconselhar os turistas, direta ou indiretamente, sobre seus direitos e possibilidades para tomar medidas legais durante a estada neste país, usando os formulários padrão sugeridos no anexo;

II – indicar as autoridades competentes na região para aconselhamento e o registro das reclamações, conforme as leis deste país;

III – pôr o turista em contato com as autoridades de execução para a proteção do consumidor, os tribunais de pequenas causas ou os serviços de assistência legal gratuitos e redes que podem auxiliar na situação;

IV – registrar o caso, mantendo todos os dados por 5 anos e cooperar com as Autoridades Centrais designadas como responsáveis pela aplicação das leis que protegem os interesses dos consumidores de outros Estados Contratantes;

V – manter e desenvolver o formulário-padrão sugerido no Anexo I em seus próprios idiomas e informar todas as Autoridades Centrais das principais mudanças de lei, que podem ter impacto na proteção dos turistas ou consumidores.

Artigo 7 – Obrigações do Estado de Origem

As autoridades de proteção do consumidor ou autoridades judiciais do Estado Contratante do domicílio ou residência habitual do turista (“o Estado de origem”) proverão para todos os Estados receptores, no devido tempo:

I – informação mútua sobre os direitos dos consumidores e dos turistas;

II – a identificação dos canais, serviços e possibilidades para se obter informação e assistência em outro idioma;

III – a identificação de uma Autoridade Central, responsável por manter um **site** acessível ou canais de contatos telefônicos para ajudar turistas em dificuldades, especialmente indicando o endereço de todas as autoridades administrativas competentes, tribunais de pequenas causas ou instituições registradas de resolução alternativa de conflitos no país ou região;

IV – esforços conjuntos para preparar materiais escritos e capacitação para as autoridades competentes de execução ou Autoridades Centrais de outros países sobre o regime legal no país;

V – manter e desenvolver o formulário-padrão sugerido no Anexo I em seus próprios idiomas e informar todas as Autoridades Centrais das principais mudanças de lei que podem ter impacto na proteção dos turistas ou consumidores.

Artigo 8 – Trocas de informação sobre petições e Compartilhamento de Informações

1. As Autoridades Centrais de ambos Estados tomarão todas as medidas necessárias para ajudar e para obter qualquer informação relevante, sem demora, sobre a solução do problema registrado sob a égide desta Convenção e poderá compartilhar este banco de dados entre si e com outras Autoridades competentes de forma a realizar uma avaliação periódica deste mecanismo da Convenção a cada dois (2) anos.

2. A Cooperação pode ser recusada por um Estado Contratante somente se for manifestamente contrária a sua ordem pública, levando em consideração o Direito Humanitário e as normas internacionais de proteção dos consumidores, visitantes e turistas.

Artigo 9 – Assistência Legal

1. Sem prejuízo da Convenção de Haia de Acesso Internacional à Justiça, celebrada em 25 de outubro de 1980, e de outros Tratados mais favoráveis à cooperação e acesso à justiça, nacionais de qualquer Estado Contratante e pessoas habitualmente residentes em qualquer Estado Contratante terão direito à assistência legal para procedimentos judiciais em problemas civis e comerciais em cada Estado Contratante nas mesmas condições como se fossem nacionais e habitualmente residentes naquele Estado.
2. Pessoas para as quais o parágrafo 1 não se aplica, mas que formalmente têm sua residência habitual em um Estado Contratante no qual os procedimentos judiciais estão para ser iniciados ou que foram iniciados terão, não obstante, direito à assistência legal, como previsto no parágrafo 1, se a causa da ação ocorrer fora da sua residência habitual naquele Estado.
3. Nos Estados onde a assistência jurídica é provida em matéria administrativa, social e fiscal, as disposições deste Artigo aplicar-se-ão a casos trazidos perante cortes ou tribunais competentes para tais casos.

Draft convention on co-operation in respect of the protection of tourists and visitors abroad

The States signatory to the present Convention,

NOTING the development of global tourism and its economic and social role, with benefits for all States involved, and considering that such foreign tourists and visitors as consumers contribute to strengthening the tourism sectors and the economic development in all States,

RECOGNIZING that foreign tourists should not be discriminated and have access to justice and to administrative assistance in both the country of origin and destination to maintain their private rights,

CONSCIOUS that this foreign tourist may need special information and help in foreign languages about legal issues and about consumer law in the country visited, and determined to ensure that these foreign tourists will be able to benefit of the already in-placed consumer protection system in all States and regions, avoiding costly and inefficient cross-border litigations in consumer issues,

DESIRING to facilitate international access to justice and cooperation also in small claims courts and administrative complains in consumer issues, and also to address the joint efforts by national consumer agencies and enforcement authorities that could be needed.

RECOGNIZING the need to establish a global network of consumer agencies and enforcement authorities prepared to provide assistance to foreign tourists, and convinced of the positive impact of Central Authorities in organize and provide assistance and information in Contracting States, taking into account the UN Guidelines for Consumer Protection from 1985 (1999) and the Global Code of Ethics for Tourism (UN General Assembly Resolution 56/ 212, of 21 December 2001),

HAVE AGREED upon the following provisions -

Chapter I – Objective and scope of application

Article 1 – Objective

1. This Convention lay down the conditions under which the Central Authority and the competent authorities in the Contracting States should cooperate with other and facilitate the access to justice and to administrative help for foreign tourists.
2. This Convention establishes a network of authorities responsible for monitoring and enforcing **the application of legislation concerning consumer and tourist protection, aiming** to ensure compliance with the legislation of the visited State (“the receiving State”) and to facilitate the solution of the breach or infringement of the legislation in the receiving State and the access to Justice of foreign tourists also for small claims in this State, so as the use of the documents produce at the administrative complains made in other Contracting States.
3. This Convention also lays down the conditions under which the competent authorities in the Contracting States designated as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers’ interests shall also cooperate with each other in order to ensure compliance with those laws, with international tourist protection standards and special regional and international legal instruments in order to enhance the protection of consumers’ and tourists’ economic and safety interests.
4. The Convention does not affect any law of a the receiving State which requires that the consumer present a complaint in an special form within that State or which prohibits certain types of claims, the access to certain types of procedures, different to the small claims procedures, or the rules of legal representation of a person before a judge or court of law.

Article 2 – Definitions

For the purposes of this Convention:

1. “Tourist and visitor abroad” means any person habitually resident in a Contracting State traveling to a destination, arriving or taking a trip to a foreign country or is at the moment in a country other than the country of his or her habitual residence, for leisure, business, conferences, religious or educational purposes or for any personal purpose, other than to be employed by a resident entity in the country visited, who benefits from the characterization as consumer under the

law of the receiving State or under the law of the Contracting State of his or her habitual residence (“ the State of origin”), also when a national of these countries, including the same-day visitor or excursionist, the overnight-visitor and all non-permanent foreign students, without regard to the length of the stay in the receiving State. “Tourist” means also a tourist defined as such by the World Tourism Organization (UNWTO), as such staying temporarily outside of his or her country of habitual residence.

2. “Central Authority” means an official, a public authority or a liaison office in each Contracting State designated as responsible for the coordination the application of this Convention.
3. “Competent Authority” means the competent administrative or judicial authority that makes a request for assistance of the tourist or of another authority for mutual assistance or receives a request of the tourist.
4. “Seller or supplier” of products or services means any natural or legal person who, in respect of the laws that protect consumer`s or tourist`s interests, is acting for purposes relating to his trade, business, craft or profession.
5. “Consumer complain” means a statement, supported by reasonable evidence, that a seller or supplier has commit, or is likely to commit, an infringement of the laws that protect consumer`s interests.

Article 3 – Application in the Event of Emergencies

1. This Convention shall also apply to urgent measure of protection of all international tourists and visitors in the receiving State, without regard of their nationality, domicile or habitual residence in cases of travel accidents, climatic or nuclear or any catastrophic accidents, without prejudice to special laws, Agreement or Convention establishing preferential treatment for certain categories of travelers, tourists or consumers.
2. The Convention does not affect any law of a State visited (“the receiving State”) or international Agreement which requires in case of the event or the treat of terrorist attacks or acts of war special measures of this State and the international community.

Article 4 – Central Authorities

1. Each contracting State should indicate a Central Authority to centralize and organize the cooperation efforts.
2. The Central Authority in the receiving State will provide advice, information and assistance to tourists, using the established channels of mediation and of enforcement

of consumer rights and the small claims tribunals available in the country as partners and also distance procedure and enforcement agreements, if they are available at this time in the receiving State.

3. The Central Authority in the State of the habitual residence of the tourist can be connected to provide assistance and counsel to the tourist and to the other Central Authorities, and will provide to the tourist a copy of its data, when the tourist return to country, using all established channels of mutual assistance, received evidence, distance procedure and facilitated enforcement, available at this time in the country to help this tourist.

4. The Central Authority of both countries may share these data and evidences only with the tourists involved, prohibited any use or sharing outside the evaluation system created by this Convention and this of the World Tourism Organization.

5. The participation of the tourism and travel industry and of private systems of conciliation, mediation and arbitration is responsibility of each Contracting State, and the rules of this Convention does not affect any law that regulated or prohibit private binding arbitration in consumer matters.

Article 5 – Competent Authorities

1. Each Contracting State should designate the Central Authority and the competent authorities as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers' interests shall cooperate with each other, without prejudice to any bilateral or multilateral agreement.

2. The competent authorities in the Contracting States designated as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers' interests shall cooperate with each other, under the supervision of the Central Authority, without prejudice to any bilateral or multilateral agreement.

Chapter II - Mutual assistance and legal aid

Article 6 – Obligations of the Receiving State

1. The Contracting State visited or the State where the tourist is located at the moment of the infringement of consumer rights, problem or accident ("the receiving State") shall consider the tourist as a consumer, without any kind of discrimination and provide, under its law, the tourist or visitor with any help available in its administrative and judicial system

2. To assure mutual assistance, accessibility and recognition of all complaints and claims in the contracting States, the receiving State shall co-operate in regard on protection of tourists abroad, without any discrimination specially on the domicile, residence or nationality, as followed:

I – taking all measures possible to inform and counsel the tourists, directly or indirectly, about their rights and possibilities to take legal measures during the stay at this country, using the forms suggested at the annex;

II – indicating the competent authorities in the region to advise and address complaints to, under the laws of this country;

III – putting the tourist in contact with the enforcement authorities to consumer protection, small claims tribunals or free legal services and network that can assist in the situation;

IV – register the case, keeping all data for 5 years and cooperate with the Central authority and competent authorities designated as responsible for the enforcement of the laws that protect consumers' interests of the other Contracting States.

V – maintain and develop the formulary suggest at the Annex I on its own languages and inform all Central Authorities of the main changes of the law that can have impact on the protection of tourist or consumers.

Article 7 – Obligations of the State of Origin

The consumer protection authorities or judicial authorities of the Contracting State of the domicile or habitual residence of the tourist ("the State of origin") will provide to all receiving States, in due time:

I - mutual information about the legal rights of consumers and tourists;

II – the identification of the channels, services and possibilities to have information and assistance in another language;

III – the identification of a Central Authority, responsible to maintain an accessible site or telephonic contact channels, to help tourists in distress, specially indicating the address of all competent administrative authorities, small claims tribunals or registered alternative dispute resolution possibilities in the country or region;

VI – joint efforts to prepare written material and capacitation to the enforcement authorities or Central Authorities of other countries about the legal regime in the country.

V – maintain and develop the formulary suggest at the Annex I on its own languages and inform all Central Authorities of the main changes of the law that can have impact on the protection of tourist or consumers.

Article 8 – Exchange of information on request and Information Sharing

1. The Central Authorities of both States shall take all necessary steps to help and to obtain any relevant information, without delay, about the solution of the problem registered as been under this Convention and may share this database with each other and the other competent Authorities in order to perform a periodical evaluation of the Convention mechanism every two (2) years.
2. Cooperation may be refused in a Contracting State only if manifestly contrary to its public policy, taking into account humanitarian law and international standards of protection of consumers, visitors and tourists.

Art. 9 – Legal Aid

1. Without prejudice of the Hague Convention of international Access to Justice, concluded 25 October 1980, and to other Treaties more favorable to co-operation and access to justice, nationals of any Contracting State and persons habitually resident in any Contracting State shall be entitled to legal aid for court proceedings in civil and commercial matters in each Contracting State on the same conditions as if they themselves were nationals of and habitually resident in that State.
2. Persons to whom paragraph 1 does not apply, but who formerly had their habitual residence in a Contracting State in which court proceedings are to be or have been commenced, shall nevertheless be entitled to legal aid as provided by paragraph 1 if the cause of action arose out of their former habitual residence in that State.
3. In States where legal aid is provided in administrative, social or fiscal matters, the provisions of this Article shall apply to cases brought before the courts or tribunals competent in such matters.

Proyecto de acuerdo de cooperación en materia de protección de los visitantes y turistas extranjeros

Los Estados Partes en el presente Convenio,

TENIENDO EN CUENTA el desarrollo del turismo global y su rol económico y social, con beneficios para todos los Estados involucrados, y teniendo en cuenta que tales turistas y visitantes extranjeros como consumidores contribuyen a robustecer los sectores turísticos y de desarrollo económico en todos los Estados,

RECONOCIENDO que los turistas extranjeros no deben ser objeto de discriminación y deben tener acceso a la justicia y la asistencia administrativa en los países de origen y de destino de manera a proteger sus derechos privados,

CONSCIENTES de que este turista extranjero puede necesitar informaciones y ayuda especial en lenguas extranjeras en cuestiones jurídicas y Derecho del Consumidor en el país visitado, y decididos a asegurar que estos turistas extranjeros podrán beneficiarse de los sistemas de protección al consumidor ya establecidos en todos los Estados y las regiones, evitando litigios transfronterizos costosos e ineficientes en materia de consumo,

DESEANDO facilitar el acceso internacional a la justicia y la cooperación también en los tribunales de menor cuantía en materia de consumo, así como los eventualmente necesarios esfuerzos conjuntos de los organismos y las autoridades nacionales en defensa del consumidor,

RECONOCIENDO la necesidad de establecer una red mundial de organismos y autoridades encargados de hacer cumplir los derechos de los consumidores, dispuestos a prestar asistencia a los turistas extranjeros, y convencidos del impacto positivo de las Autoridades Centrales para organizar y proporcionar asistencia e información en los Estados Contratantes, de acuerdo con las Directrices de las Naciones Unidas para Protección al Consumidor de 1985 (1999) y el Código de Ética Mundial para el Turismo [Resolución de la Asamblea General 56/212 de 21 Diciembre de 2001]

ACORDAN en las siguientes disposiciones -

Capítulo I – Objeto y finalidad

Artículo 1 – Objeto

1. Este convenio establece las condiciones bajo las cuales la Autoridad Central y las autoridades competentes de los Estados Contratantes deberán cooperar y facilitar el acceso a la justicia ya la asistencia administrativa a los turistas extranjeros.

2. El presente Convenio establece una red de autoridades encargadas de monitorear y hacer cumplir la aplicación de la legislación relativa a la protección del consumidor y del turista, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la legislación del Estado de acogida (“el Estado de recepción”) y facilitar la resolución de no conformidad o afronta a la ley en el Estado de recepción y el acceso a la justicia de los turistas, también en materia de reclamaciones de menor cuantía en este Estado, así como el uso de los documentos producidos en las quejas administrativas efectuadas en otros Estados Contratantes.

3. Este Convenio también establece las condiciones en que las autoridades competentes de los Estados Contratantes designadas como responsables de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores también deben cooperar con el fin de garantizar el cumplimiento de aquellas leyes, conforme estándares internacionales de protección al turista internacional y con los instrumentos jurídicos regionales e internacionales específicos con el fin de mejorar la protección de los intereses económicos y de seguridad de los consumidores y turistas.

4. El Convenio no afecta a ningún derecho de un Estado de recepción que requiere que el consumidor presente una queja de manera especial dentro de aquel Estado o que prohíbe ciertos tipos de demandas, el acceso a ciertos tipos de procedimientos, diferentes de los procedimientos para reclamaciones de menor cuantía, o relativas a reglas de representación legal de una persona ante un juez o Tribunal.

Artículo 2 - Definiciones

A los efectos del presente Convenio:

1. “Turista y visitante extranjero”, significa cualquier persona que tenga su residencia habitual en un Estado Contratante a viajar a un destino, llegando o haciendo un viaje a un país extranjero o que se encuentre temporalmente en otro país distinto del país de su residencia habitual, para ocio, comercio, conferencias, propósitos religiosos o educacionales o para cualquier propósito personal, siempre que no sea el de trabajo en una empresa establecida en el país visitado, quién se beneficia de la definición de consumidor bajo la legislación del Estado de recepción

o en virtud de la ley del Estado Contratante de su residencia habitual (“el Estado de origen”), aún cuando nacional de estos países, esta definición incluye la visita de un día o excursionista, el visitante por una noche y todos los estudiantes no-permanentes, independientemente de la magnitud de la estancia en el Estado de recepción. “Turista” también significa un turista definido como tal por la Organización Mundial del Turismo (UNWTO), que se encuentra temporalmente fuera de su país de residencia habitual.

2. “Autoridad Central” significa un funcionario público o un **liaison office** en cada Estado Contratante designado como responsable de la coordinación de la aplicación del presente Convenio.
3. “Autoridad Competente”: significa la autoridad judicial o administrativa competente que formule una solicitud de asistencia de un turista o de otra autoridad a través de ayuda mutua o que recibe una petición del turista.
4. “Vendedor o proveedor” de los productos o servicios de cualquier persona natural o jurídica que, con respecto a las leyes que protegen los intereses del consumidor y del turista, actúe con un propósito relacionado con su actividad económica, oficio, arte o profesión.
5. “Queja del Consumidor” significa una declaración, basada en pruebas razonables, de que un comerciante o proveedor ha cometido o está a punto de cometer una violación a las leyes que protegen los intereses del consumidor.

Artículo 3 – Demandas en Eventos de Emergencia

1. Este Convenio se aplicará también a las medidas urgentes para proteger a todos los turistas y visitantes internacionales en el Estado de recepción, independientemente de sus nacionalidades, domicilio o residencia habitual, en casos de accidentes de viaje, accidentes climáticos o nucleares o cualesquier accidentes catastróficos, sujeto a leyes especiales, Acuerdo o Convenio que establezca un trato preferencial a determinadas categorías de viajeros, turistas o consumidores.
2. El Convenio no afecta a ningún derecho de un Estado visitado (“el Estado de recepción”) o Acuerdo Internacional que requiere, en el caso de eventos o amenaza de ataques terroristas o actos de guerra, medidas especiales del Estado y de la comunidad internacional.

Artículo 4 - Autoridades Centrales

1. Cada Estado Contratante designará una Autoridad Central encargada de centralizar y organizar los esfuerzos de cooperación.
2. La Autoridad Central del Estado de recepción proporcionará asesoramiento, información y asistencia a los turistas, utilizando los canales establecidos de mediación y la aplicación de los derechos del consumidor y los tribunales de reclamaciones de menor cuantía existentes en el país, así como los socios y también los procedimientos a distancia y acuerdos de implementación si están disponibles a la época en el Estado de recepción.
3. La Autoridad Central del Estado de residencia habitual del turista se puede conectar a prestar asistencia jurídica y asesoramiento para turistas y para otras Autoridades Centrales, y ofrecerá al turista una copia de sus datos; cuando el turista regresar a su país, utilizando todos los canales de asistencia mutua, recopilación de pruebas y documentos, procedimiento a distancia y cumplimiento facilitado, disponible en este momento en este país para ayudar al turista.
4. La Autoridad Central de ambos países pueden compartir esta información, pruebas y documentos sólo con turistas implicados; está prohibido cualquier uso o divulgación fuera del sistema de evaluación creado por el presente Convenio y de la Organización Mundial del Turismo.
5. La participación de la industria del turismo y viaje y los sistemas privados de conciliación, la mediación y el arbitraje es responsabilidad de cada Estado Contratante y las disposiciones del presente Convenio no afectará a ninguna ley que regule o prohíba el arbitraje privado obligatorio en materia de consumo.

Artículo 5 - Autoridades Competentes

1. Cada Estado Contratante designará una Autoridad Central como a las autoridades competentes encargadas de la aplicación de la legislación protectora de los intereses de los consumidores deben cooperar, sin perjuicio de los acuerdos bilaterales o multilaterales.
2. Las autoridades competentes de los Estados Contratantes designadas como responsables de la aplicación de las leyes que protegen los intereses de los consumidores deben cooperar bajo la supervisión de la Autoridad Central, sin perjuicio de los acuerdos bilaterales o multilaterales.

Capítulo II - Asistencia y ayuda jurídica mutua

Artículo 6 - Obligaciones del Estado de Recepción

1. El Estado Contratante visitado o el Estado donde se encuentra el turista en el momento de la violación de los derechos del consumidor, del problema o accidente, ("el Estado de recepción") considerará el turista como consumidor, sin ningún tipo de discriminación y proporcionará, de acuerdo con su legislación, al turista o visitante cualquier ayuda disponible en su sistema administrativo y judicial.
2. Para garantizar la accesibilidad a la asistencia mutua y el reconocimiento de todas las reclamaciones o acciones legales en los Estados Contratantes, el Estado de recepción cooperará en materia de protección de los turistas extranjeros, especialmente sin discriminación con respecto a domicilio, residencia o nacionalidad, en particular a fin de:
 - I - tomar todas las medidas posibles para informar y asesorar a los turistas, directamente o indirectamente, sobre sus derechos y las posibilidades de emprender acciones legales durante su estancia en este país, utilizando los formularios estándar sugeridos en el Anexo;
 - II - indicar las autoridades competentes de la región para el asesoramiento y el registro de las reclamaciones, de acuerdo con las leyes de este país;
 - III - poner al turista en contacto con las autoridades para proteger a los consumidores, los tribunales de menor cuantía o servicios gratuitos de asistencia jurídica y de las redes que pueden ayudar en la situación;
 - IV - registrar el caso, manteniendo todos los datos durante 5 años, y cooperar con las Autoridades Centrales designadas como responsables de la aplicación de las leyes que protegen los intereses de los consumidores de otros Estados Contratantes.
 - V - mantener y desarrollar el modelo de formulario sugerido en el Anexo I en sus propios idiomas y para informar a todas las Autoridades Centrales de los cambios legislativos más importantes que puedan tener repercusiones en la protección de los consumidores o turistas.

Artículo 7 - Obligaciones del Estado de Origen

Las autoridades de protección al consumidor o de las autoridades judiciales del Estado Contratante del domicilio o residencia habitual del turista ("el Estado de origen") proveerán a todos los estados de recepción en el momento oportuno:

I - información mutua sobre los derechos de los consumidores y turistas;

II - la identificación de canales, servicios y oportunidades para obtener información y asistencia en otro idioma;

III - la identificación de una Autoridad Central responsable del mantenimiento de un sitio web accesible o canales de contacto telefónicos para ayudar a los turistas en problemas, sobre todo con la dirección de todas las autoridades administrativas, los tribunales de menor cuantía o instituciones establecidas en la resolución alternativa de conflictos en el país o región;

VI - esfuerzos conjuntos para preparar materiales escritos y capacitación para las autoridades competentes para su ejecución o Autoridades Centrales de otros países en el régimen legal en el país.

V - mantener y desarrollar el modelo de formulario del Anexo I se sugiere en sus propios idiomas y para informar a todas las Autoridades Centrales de los cambios legislativos más importantes que puedan tener repercusiones en la protección de los consumidores o turistas.

Artículo 8 - Intercambio de información sobre peticiones y Compartir de Informaciones

1. Las Autoridades Centrales de ambos Estados tomarán todas las medidas necesarias para ayudar y proporcionar toda la información pertinente, sin demora, sobre la solución de grabado bajo los auspicios de este Convenio y podrá compartir la base de datos entre sí y con las demás Autoridades Competentes de manera a llevar a cabo una evaluación periódica del mecanismo del Convenio cada dos (2) años.
2. La Cooperación puede ser rechazada por un Estado Contratante solamente si es manifiestamente contraria a su orden público, teniendo en cuenta el Derecho Humanitario y las normas internacionales de protección de los consumidores, los visitantes y turistas.

Artículo 9 - Asistencia Legal

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Convenio de La Haya de Acceso Internacional a la Justicia, celebrado el 25 de octubre de 1980 y otros Tratados favorables para la cooperación y el acceso a la justicia, los nacionales de un Estado Contratante y las personas con residencia habitual en un Estado Contratante tendrá derecho a la asistencia en procedimientos judiciales en asuntos civiles y comerciales en cada Estado Contratante en las mismas condiciones que los nacionales y residentes habituales en dicho Estado.
2. Las personas a las cuales el apartado 1 no se aplica, pero que formalmente tienen su residencia habitual en un Estado Contratante en el que los procesos judiciales deben ser iniciados o que se han iniciado, sin embargo, el derecho a la asistencia jurídica conforme a lo dispuesto en el apartado 1 si la causa de la acción se produce fuera de su residencia habitual en ese Estado.
3. En los Estados donde se presta la asistencia legal en disposiciones administrativas, sociales y fiscales de este Artículo se aplicará a los casos presentados ante los tribunales o tribunales para tales casos.

Avant-projet de la convention sur la coopération en matière de protection des touristes et visiteurs étrangers

Les États signataires de la présente Convention,

RECONNAISSANT le développement du tourisme global et son rôle économique et social, avec des avantages pour tous les États impliqués, et considérant que les touristes et visiteurs étrangers, autant que consommateurs, contribuent pour renforcer le secteur touristique et le développement économique dans tous les États,

RAPPELANT que les touristes étrangers ne doivent pas être discriminés et doivent avoir accès à la Justice et à l'assistance administrative dans les deux pays, d'origine et de destination, pour maintenir leurs droits privés,

CONSCIENTS de que le touriste étranger peut avoir besoin d'informations et d'aides précieuses en langues étrangères sur des sujets légaux et sur le Droit de la Consommation du pays visité, et déterminés à assurer que les touristes étrangers seront en mesure de bénéficier des systèmes de protection des consommateurs déjà établi dans tous les États et régions, en évitant des coûteux et inefficaces litiges transfrontaliers de consommation,

SOUHAITANT rendre facile l'accès international à la Justice et aux Courts de Justice des Petites Créances au sujet des conflits de la consommation, et, également, aider les efforts conjoint d'agences de protection des consommateurs nationales et les autorités d'exécution qui pourraient être nécessaire,

PRENANT en compte la nécessité d'établir un réseau mondial d'agences de protection des consommateurs et d'autorités d'exécution préparées pour fournir assistance aux touristes étrangers, et convaincus de l'impact positif des Autorités Centrales en organiser et fournir assistance et informations pour les Etats contractantes, selon les Guidelines de l'ONU pour la protection du consommateur de 1985 (1999) et le Code mondial d'éthique du tourisme (Résolution adoptée par l'Assemblée de Nations Unies, le 21 décembre 2001, A/RES/56/212),

SONT CONVENU des dispositions suivantes -

Chapitre I - Objectif et finalité d'application

Article premier – Les objectifs

1. Cette convention fixe les conditions dans lesquelles l'Autorité Centrale et les autorités compétentes des États contractants doivent coopérer avec les autres et faciliter l'accès à la justice et à l'aide administrative pour les touristes étrangers.
2. La présente Convention établit un réseau d'autorités chargées de surveiller et de faire respecter l'application de la législation relative à la consommation et à la protection des touristes, visant à assurer la conformité avec la législation de l'Etat d'accueil et à faciliter la solution des conflits résultant de la violation de la législation de l'État visité, ainsi que l'accès à la justice des petites créances dans le pays de destination des touristes et l'utilisation des documents produits par des plaintes administratives prises dans les autres Etats contractants.
3. Cette convention fixe également les conditions dans lesquelles les autorités compétentes des États contractants, désignés comme responsables de l'application des lois protégeant les intérêts des consommateurs, doivent coopérer entre elles afin d'assurer la conformité avec les lois, les normes internationales de protection des touristes et des instruments juridique régionales et internationales, en vue de renforcer la protection des intérêts économiques et de la sécurité consommateurs et des touristes.
4. La Convention ne déroge pas aux lois de l'État d'accueil qui exigent que le consommateur présente une plainte dans une forme particulière de cet État ou qui interdisent certains types de demandes, l'accès à certains types de procédures, différente de celle des procédures des petites créances, ou les règles de la représentation juridique d'une personne devant un tribunal de droit.

Article 2 – Définitions

Aux fins de la présente Convention:

1. "Touriste et visiteur étranger" désigne toute personne résidant habituellement dans un État contractant qui est partie en voyage à une destination, en arrivant ou faisant un voyage dans un pays étranger, ou qui est momentanément dans un pays autre que le pays de son résidence habituelle à des fins de loisirs, d'affaires, conférences, à de propos religieuses ou éducatives ou pour des fins personnelles, autre que d'être employé par une entité résidente dans le pays visité, si ce pays ("l'Etat d'accueil"), qui bénéficie de la qualification de consommateur par la loi de l'Etat d'accueil ou par la loi de l'Etat contractant de la résidence habituelle de

son ("État d'origine"), également lorsqu'un ressortissant de ce pays, y compris le visiteur d'un unique jour ou l'excursionniste, le visiteur du jour au lendemain et tous les étudiants étrangers, sans égard à la durée du séjour dans l'Etat d'accueil. «Touriste», c'est aussi un touriste défini comme tel par l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT), en tant que telle qui séjourne temporairement à l'extérieur de son pays de résidence habituelle.

2. "Autorité Centrale": l'autorité official, publique ou bureau de liaison dans chaque État contractant désigné comme responsable par la coordination de l'application de la présente Convention.
3. "Autorité Compétente": l'autorité administrative ou judiciaire compétente qui fait une pétition par le touriste en demandant assistance à une autre autorité en vue de la mutuelle assistance ou qui reçoit une demande celui-ci.
4. "Vendeur ou fournisseur": toute personne physique ou morale qui, dans le respect des lois qui protègent les intérêts des consommateurs et des touristes, agit à des fins liées à son commerce, profession ou bureau.
5. "Plaintes des consommateur": la déclaration, étayée par des preuves raisonnables, qu'un vendeur ou un fournisseur a commis, ou est susceptible de commettre, une infraction aux lois protégeant les intérêts des consommateurs.

Article 3 - Application en cas de situations d'urgence

1. La présente Convention s'applique également aux mesures urgentes de protection de tous les touristes et visiteurs internationaux dans l'Etat accréditaire, sans tenir compte de leur nationalité, domicile ou résidence habituelle en cas d'accident de voyage, climatiques ou nucléaires ou des accidents catastrophiques, sans préjudice de toute loi, accord ou convention portant un traitement préférentiel pour certaines catégories de voyageurs, touristes ou consommateurs.
2. La Convention ne déroge pas aux lois d'un État visité («l'Etat d'accueil») ou accord international qu'exige, dans le cas d'attaques terroristes ou actes de guerre, mesures spéciales de cet Etat et la communauté internationale.

Article 4 - Autorités Centrales

1. Chaque Etat contractant doit désigner une Autorité Centrale pour centraliser et organiser les efforts de coopération.
2. L'Autorité Centrale au État d'accueil doit promouvoir services de conseils, information et assistance aux touristes, utilisant les mécanismes établies de médiation et

application du droit des consommateurs, les Courts de Justice des Petites Créances disponibles au pays comme partenaire, et les procédures à distance et les accords d'exécution, si ils sont disponibles au État d'accueil à ce temps là.

3. L'Autorité Centrale à l'État de résidence habituelle du touriste peut être connectée pour fournir assistance et conseils juridiques soit au touriste, soit aux autres Autorités Centrales, et, ainsi, quand le touriste revient au pays, l'Autorité Centrale doit fournir au touriste une copie des leurs données, utilisant tous les mécanisme d'assistance, collecte de preuves, procédure à distance et exécution facilité, disponibles au État à ce moment là pour aider les touristes.
4. Les Autorités Centrales des deux pays peuvent partager leurs données et preuves seulement avec les touristes impliqués, étant interdit l'utilisation ou le partage en dehors du système d'évaluation de cette convention et de l'Organisation Mondiale du Tourisme.
5. La participation de l'industrie touristique et des systèmes de conciliation privées, médiation et arbitrage est de responsabilité de chaque Etat contractant et les règles de la présente Convention ne dérogent pas aux lois règlementant ou interdisant l'arbitrage privé liés à des conflits de consommation.

Article 5 - Autorités Compétentes

1. Chaque Etat contractant doit désigner une Autorité Centrale et les autorités compétentes responsables pour l'application des lois de protection de consommateurs, lesquelles doivent coopérer entre elles, sans préjudice d'accords bilatéraux et multilatéraux.
2. Les autorités compétentes responsables pour l'application des lois de protection de consommateurs doivent coopérer entre elles, sous le contrôle de l'Autorité Centrale, sans préjudice d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Chapitre II - l'assistance mutuelle et l'aide juridique

Article 6 - Obligations de l'État d'accueil

1. L'État Contractant visité ou l'État où le touriste se trouve au moment de la violation des droits des consommateurs, du problème ou de l'accident, (l'État d'accueil), doit considérer le touriste comme un consommateur, sans aucun type de discrimination et doit fournir, devant leur loi, au touriste ou visiteur, toute aide disponible dans son système juridique ou administratif.

2. Afin d'assurer la mutuelle assistance, accessibilité e la reconnaissance de toutes les réclamations et poursuites dans les États contractants, l'État d'accueil doit coopérer relativement à la protection des touristes étrangers, sans discrimination fondée sur le domicile, la résidence, ou de la nationalité, comme suit:

I - prendre toutes les mesures possibles en vue d'informer et de conseiller les touristes, directement ou indirectement, sur leurs droits et les possibilités de prendre des mesures juridiques pendant son séjour dans ce pays, en utilisant les formules proposés dans l'annexe;

II - indiquer les autorités compétentes de la région pour obtenir des conseils et l'adresse pour proposer des plaintes, selon les lois de ce pays;

III - mettre le touriste en contact avec les autorités d'exécution pour la protection du consommateur, cours des petites créances ou des services juridiques gratuits qui peuvent aider à résoudre la situation;

IV - enregistrer le cas, conserver toutes les données pendant 5 ans et coopérer avec les Autorités Centrales désignées comme responsables de l'application des lois qui protègent les intérêts des consommateurs d'autres États contractants;

V - maintenir et développer la formule suggérée à l'annexe I dans leur propre langue et d'informer toutes les Autorités Centrales des changements de loi importants qui peuvent avoir un impact sur la protection des consommateurs ou des touristes.

Article 7 - Obligations de l'État d'origine

Les autorités de protection des consommateurs ou des autorités judiciaires de l'État contractant de la résidence habituelle du domicile ou du touriste (« l'État d'origine») fournira à tous les Etats bénéficiaires en temps voulu:

I - information mutuelle sur les droits légaux des consommateurs et des touristes;

II - identification des canaux, des services et des possibilités d'obtenir des renseignements et de l'aide dans une autre langue;

III - l'identification d'une autorité centrale chargée de maintenir un site Web accessible ou canaux de contacts téléphoniques pour aider en cas de catastrophe, notamment en précisant l'adresse de toutes les autorités administratives, cours des petites créances ou des possibilités de résolutions alternatives de conflits enregistrés dans le pays ou de la région;

VI - des efforts conjoints pour préparer des documents écrits et de formation pour les autorités d'application ou les autorités centrales d'autres pays sur le régime juridique du pays.

V - maintenir et développer la formule suggérée à l'annexe I dans leur propre langue et d'informer toutes les Autorités Centrales des changements de loi importants qui peuvent avoir un impact sur la protection des consommateurs ou des touristes.

Article 8 - Échange d'informations sur les pétitions et le partage d'information

1. Les Autorités centrales des deux Etats prennent toutes les mesures nécessaires pour aider et fournir toute information pertinent, sans délai, sur la solution du problème comme étant enregistrées sous l'égide de la Convention et pouvez partager cette base de données entre eux et avec d'autres Autorités centrales à procéder à une évaluation périodique du mécanisme de la Convention tous les deux (2) ans.
2. La coopération peut être refusée par un État Contractant seulement s'il est manifestement contraire à son ordre public, en tenant compte du Droit Humanitaire et les normes internationales relatives à la protection des consommateurs, visiteurs et touristes.

Article 9 - Aide juridique

1. Sans préjudice de la Convention de La Haye de l'accès international à la justice, qui s'est tenue le 25 Octobre 1980, et d'autres traités favorables à la coopération et à l'accès à la justice, les ressortissants d'un Etat contractant et les personnes ayant leur résidence habituelle dans un Etat contractant auront droit à l'assistance pour les poursuites judiciaires dans les affaires civiles et commerciales dans chaque Etat contractant dans les mêmes conditions que s'ils étaient nationale et avaient sa résidence habituelle dans cet Etat.
2. Les personnes auxquelles le paragraphe 1 ne s'applique pas, mais qui formellement ont leur résidence habituelle dans un État contractant dans lequel les procédures décrites doivent être lancé ou qui ont été lancées dans les tribunaux, ont, toutefois, le droit à une assistance juridique, tel que prévu au paragraphe 1, si la cause d'action survient en dehors de leur résidence habituelle dans cet Etat.
3. Dans les États où l'assistance juridique est fournie aux problèmes administratifs, fiscaux et sociaux, les prévisions du présent article s'appliquent aux affaires portées devant les courts ou les tribunaux compétents pour ces problèmes.

Proposta di convenzione sulla cooperazione in materia di protezione di turisti e visitatori stranieri

Gli Stati che firmano la presente Convenzione,

VISTO lo sviluppo del turismo globale con il suo importante ruolo economico e sociale, e considerando il fatto che i turisti e i visitatori stranieri, in quanto consumatori, contribuiscono al rafforzamento dei settori legati al turismo e, di conseguenza, favoriscono lo sviluppo economico di tutti gli Stati coinvolti,

RICONOSCENDO che i turisti stranieri non dovrebbero essere discriminati e dovrebbero avere accesso alla giustizia e all'assistenza amministrativa, sia nel loro paese d'origine che in quello di destinazione del loro viaggio, per mantenere i loro diritti privati,

CONSAPEVOLI della necessità di informazioni specifiche e di aiuto in lingua straniera in materia legale e di Diritto del Consumo che questo turista può avere quando visita un paese straniero, e nell'intento di garantire che questi turisti stranieri possano beneficiarsi dei sistemi di protezione dei consumatori già esistenti in tutti gli Stati e regioni, e di prevenire, così, i litigi transnazionali,

VOLENDO facilitare (i) l'accesso internazionale alla giustizia, (ii) la cooperazione anche nei caso dei tribunali che giudicano cause minori, riguardanti i consumatori e (iii) l'azione collettiva degli enti nazionali responsabili per la protezione dei consumatori e delle autorità di esecuzione, ai quali si potrebbe aver bisogno di ricorrere,

RICONOSCENDO la necessità di stabilire una rete globale di agenzie di protezione dei consumatori e di autorità di esecuzione disposte a fornire assistenza ai turisti stranieri, e convinti dell'impatto positivo delle Autorità Centrali per quanto concerne l'organizzazione, l'assistenza e l'informazione negli Stati Contraenti, secondo le Linee Guida dell'ONU per la Protezione dei Consumatori del 1985 (1999) ed il Codice di Etica Globale per il Turismo (Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU 56/212, del 21 Dicembre 2001),

HANNO CONCORDATO quanto segue -

Capitolo I – Oggetto e finalità dell'applicazione

Articolo 1 – Oggetto

1. Questa convenzione stabilisce le condizioni alle quali l'Autorità Centrale e le autorità competenti negli Stati Contraenti devono cooperare tra loro e facilitare l'accesso alla giustizia e all'ausilio amministrativo da parte dei turisti stranieri.
2. Questa Convenzione stabilisce una rete di autorità responsabili per l'applicazione della legislazione di protezione dei consumatori e dei turisti, al fine di assicurare l'adempimento della legislazione dello Stato ricevente e di facilitare la risoluzione dei problemi di inosservanza o affronto alla legislazione dello Stato ricevente, l'accesso alla giustizia, in tale Stato, da parte dei turisti anche in caso di cause minori, e l'uso dei documenti prodotti nei reclami amministrativi realizzati in altri Stati Contraenti.
3. Questa Convenzione stabilisce le condizioni alle quali le autorità competenti degli Stati Contraenti, responsabili per l'applicazione delle leggi che proteggono gli interessi dei consumatori, devono cooperare tra di loro al fine di assicurare l'osservanza di tali leggi, dei modelli internazionali di protezione dei turisti internazionali e degli strumenti legali specifici a livello regionale e internazionale, con l'obiettivo di aumentare la protezione degli interessi economici e la sicurezza dei consumatori e dei turisti.
4. La Convenzione non interferisce con le leggi dello Stato ricevente che, nel suo territorio, esiga che il consumatore presenti un reclamo in una forma speciale o che proibisca certi tipi di petizione, l'accesso a certi tipi di procedimenti diversi da quello dei Giudici di Pace o relativi alle regole di rappresentanza legale di fronte ad un magistrato o una Corte.

Articolo 2 – Definizioni

Ai fini di questa Convenzione:

1. Con "turista e visitatore straniero" si intende qualsiasi persona abitualmente residente in uno degli Stati Contraenti, che stia viaggiando per arrivare a una destinazione, che arrivi o stia realizzando un viaggio in un paese straniero o che si trovi momentaneamente in un paese diverso da quello dove risiede abitualmente, per divertimento, commercio, finalità religiose o educative o per qualsiasi proposito personale tranne quello di lavorare come impiegato di un ente domiciliato nel paese visitato, quella che riceve la qualifica di consumatore secondo le leggi dello Stato ricevente o dello Stato Contraente dove risiede abitualmente ("lo Stato d'origine"),

anche se cittadino di questi paesi, includendo in questa definizione chi viaggia per un giorno o in escursione, il visitatore che rimane solo una notte e tutti gli studenti stranieri non permanenti, a prescindere dalla durata della loro permanenza nello Stato ricevente. Con "turista" si intende anche, come definito dall'Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO), un soggetto che si trovi temporaneamente fuori del paese dove risiede abitualmente.

2. Con "Autorità Centrale" si intende una autorità pubblica ufficiale o un **liaison office**, in ognuno degli Stati Contraenti, designata come responsabile per la coordinazione dell'applicazione di questa Convenzione.
3. Con "Autorità Competente" si intende l'autorità amministrativa o giudiziaria competente che formula una richiesta di assistenza di un turista o un'altra autorità per la mutua assistenza o che riceve una petizione da parte del turista.
4. Con "Venditore o fornitore" di prodotti o servizi si intende qualsiasi persona fisica o giuridica che, secondo le leggi che proteggono gli interessi dei consumatori e dei turisti, operi nell'ambito del commercio, dell'industria, di attività artigianali o professionali.
5. Con "Reclamo del consumatore" si intende una dichiarazione, sostenuta da ragionevoli evidenze, che un venditore o fornitore ha commesso o si trova nell'imminenza di commettere una infrazione alle leggi che proteggono gli interessi dei consumatori.

Articolo 3 – Applicazione in casi di emergenza

1. Questa convenzione si applica anche ai provvedimenti urgenti di protezione di tutti i turisti e visitatori internazionali nello Stato ricevente, a prescindere dalla loro nazionalità, dal loro domicilio o dalla loro residenza abituale, in caso di incidenti di viaggio, incidenti climatici o nucleari o di qualsiasi incidente catastrofico, senza pregiudizio delle leggi speciali, degli Accordi o Convenzioni che stabiliscano un trattamento preferenziale per certe categorie di viaggiatori, turisti o consumatori.
2. La Convenzione non interferisce con le leggi di uno Stato visitato ("lo Stato ricevente") o con un accordo internazionale che esiga, in caso di evento o minaccia di attacco terroristico o di atti di guerra, speciali provvedimenti da parte dello Stato e della comunità internazionale.

Articolo 4 – Autorità Centrale

1. Ognuno degli Stati Contraenti deve indicare un'Autorità Centrale per centralizzare e organizzare gli sforzi di cooperazione.

2. L'Autorità Centrale di uno Stato ricevente fornirà consigli, informazioni e assistenza ai turisti, valendosi della collaborazione dei canali esistenti di mediazione ed applicazione dei diritti dei consumatori, dei tribunali che giudicano cause minori disponibili nel paese, ed anche dei procedimenti a distanza e degli accordi di esecuzione, se disponibili all'epoca nello Stato ricevente.
3. L'Autorità Centrale dello Stato di residenza abituale del turista può essere contattata per fornire assistenza e consigli al turista e alle altre Autorità Centrali, e fornirà al turista una copia dei suoi dati quando questo rientrerà nel suo paese, utilizzando tutti i canali di mutua assistenza, raccolta di prove e documenti, procedimenti a distanza e di adempimento facilitato, all'atto disponibili nel paese, per aiutare questo turista.
4. Le Autorità Centrali di entrambi i paesi possono condividere tali dati, prove e documenti soltanto con i turisti coinvolti, essendo proibito qualsiasi uso o condivisione degli stessi fuori dal sistema di valutazione creato da questa Convenzione o dall'Organizzazione Mondiale del Turismo.
5. La partecipazione di imprese di viaggio e turismo e di sistemi privati di conciliazione, mediazione e arbitrato è di responsabilità di ogni Stato Contraente. Le regole di questa Convenzione non modificano le leggi che stabiliscono o proibiscono l'arbitrato privato vincolante in materia di consumo.

Articolo 5 – Autorità Competenti

1. Ognuno degli Stati Contraenti deve indicare l'Autorità Centrale e le autorità competenti responsabili per l'esecuzione delle leggi che proteggono gli interessi dei consumatori, le quali devono cooperare tra loro, senza pregiudizio degli accordi bilaterali o multilaterali.
2. Le autorità competenti degli Stati Contraenti indicate come responsabili per l'esecuzione delle leggi che proteggono gli interessi dei consumatori coopereranno tra loro, sotto la supervisione dell'Autorità Centrale, senza precludere eventuali accordi bilaterali o multilaterali.

Capitolo II – mutua assistenza e ausilio giuridico

Articolo 6 – Obblighi dello Stato Ricevente

1. Lo Stato Contraente visitato o lo Stato dove il turista si trova nel momento dell'inosservanza dei diritti dei consumatori, del problema o dell'incidente

(“lo Stato Ricevente”) considererà il turista come un consumatore, senza alcun tipo di discriminazione, e fornirà al turista o al visitatore, in base alle sue leggi, ogni ausilio disponibile nel suo sistema amministrativo e giuridico.

2. Per assicurare la mutua assistenza, l’accessibilità ed il riconoscimento di tutti i reclami e processi nell’ambito degli Stati contraenti, lo Stato ricevente coopererà per la protezione dei turisti stranieri, senza alcun tipo di discriminazione, principalmente in base a domicilio, residenza o nazionalità, al fine di:

I – utilizzare tutti i mezzi possibili per dare consigli e informare i turisti, direttamente o indirettamente, circa i loro diritti e le possibilità di attivare i mezzi legali durante la loro permanenza in quel paese, utilizzando i moduli **standard** suggeriti in allegato;

II – indicare le autorità competenti nella regione per fornire consigli e registrare i reclami, in base alle leggi di quel paese;

III – mettere il turista in contatto con le autorità di esecuzione per la protezione dei consumatori, i tribunali che giudicano cause minori o con i servizi di assistenza legale gratuita e le reti che possono aiutare a risolvere la sua situazione;

IV – registrare il caso, mantenendo tutti i dati durante 5 anni, e cooperare con le Autorità Centrali indicate come responsabili per l’applicazione delle leggi che proteggono gli interessi dei consumatori di altri Stati Contraenti.

V – mantenere e tradurre il modulo **standard** suggerito in Allegato I nella loro lingua e informare tutte le Autorità Centrali circa i principali cambiamenti legali che possano alterare considerevolmente la protezione dei turisti e dei consumatori.

Articolo 7 – Obblighi dello Stato d’Origine

Le autorità di protezione dei consumatori o le autorità giudiziarie dello Stato Contraente di domicilio o residenza abituale del turista (“lo Stato d’origine”) forniranno a tutti gli Stati riceventi, nei tempi opportuni:

I – le informazioni mutue sui diritti dei consumatori e dei turisti;

II – l’identificazione dei canali, dei servizi e delle possibilità di ottenere informazioni e assistenza in altre lingue;

III – l’identificazione di un’Autorità Centrale, responsabile per mantenere un sito accessibile o canali di contatto telefonico per aiutare i turisti in difficoltà, principalmente con l’indicazione dell’indirizzo di tutte le autorità amministrative competenti, dei Giudici di Pace o delle istituzioni di risoluzione alternativa dei conflitti registrate nel paese o regione;

IV – sforzi collettivi per preparare materiale scritto e per istruire le autorità competenti di esecuzione o le Autorità Centrali degli altri paesi circa il regime legale esistente nel paese;

V – mantenere e tradurre il modulo **standard** suggerito in Allegato I nella loro lingua e informare tutte le Autorità Centrali circa i principali cambiamenti legali che possano alterare considerevolmente la protezione di turisti e consumatori.

Articolo 8 – Scambio di informazioni sulle petizioni e condivisione delle Informazioni

1. Le Autorità Centrali di entrambi gli Stati utilizzeranno tutti i mezzi necessari per ottenere le informazioni rilevanti, senza ritardo, sulla risoluzione del problema registrato, secondo le disposizioni di questa Convenzione, e potranno condividere questa base dati tra di loro e con le altre Autorità competenti per realizzare una valutazione periodica di questo meccanismo della convenzione ogni due (2) anni.
2. La Cooperazione può essere rifiutata da uno Stato Contraente soltanto quando considerata evidentemente contraria al proprio ordine pubblico, considerando il Diritto Umanitario e le norme internazionali di protezione di consumatori, visitatori e turisti.

Articolo 9 – Assistenza Legale

1. Senza pregiudizio della Convenzione dell’Aia sull’Accesso Internazionale alla Giustizia del 25 Ottobre del 1980 e di altri trattati più favorevoli alla cooperazione e all’accesso alla giustizia, i cittadini di tutti gli Stati Contraenti e le persone abitualmente residenti in uno qualsiasi degli Stati Contraenti avranno diritto all’assistenza legale per i procedimenti giuridici in materia civile e commerciale in ogni Stato Contraente, alle stesse condizioni dei cittadini che risiedono abitualmente in quello Stato.
2. Le persone alle quali il paragrafo 1 non si applica, ma che anteriormente risiedevano abitualmente nello Stato Contraente in cui i procedimenti giuridici hanno avuto o avranno inizio, avranno comunque diritto all’assistenza legale, come previsto nel paragrafo 1, se la causa della richiesta ha avuto origine fuori dalla loro precedente residenza abituale in quel paese.
3. Negli Stati dove l’assistenza giuridica è provvista in materia amministrativa, sociale o fiscale, le disposizioni di questo Articolo saranno applicabili ai casi proposti alle corti o ai tribunali competenti.