



POR TRÁS DA BANDEIRA:

QUEM SÃO OS VERDADEIROS PROPRIETÁRIOS DOS NAVIOS DE PESCA DE GRANDE PORTE A NÍVEL MUNDIAL?

MAIO 2025

© The Outlaw Ocean Project/Ed Ou

Um novo estudo levado a cabo pelo EqualSea Lab da Universidade de Santiago de Compostela, encomendado pela Oceana, procedeu ao mapeamento da propriedade legal de quase 7.000 navios de pesca de grande porte (NPGP).¹ O estudo revelou que o proprietário legal, de mais de uma em cada seis embarcações, está sediado num país diferente do estado de bandeira e que quase dois terços da frota mundial dos NPGP não dispõem de qualquer informação sobre a respetiva propriedade.

Ao não saberem quem é o proprietário e quem controla uma embarcação de pesca, as autoridades têm dificuldade em aplicar eficazmente a legislação ou responsabilizar os operadores. O ocultar da propriedade permite aos agentes mal-intencionados explorar as falhas da governação, evitar sanções, furtar-se ao pagamento de impostos e prejudicar a sustentabilidade e a concorrência leal.

Embora a responsabilidade pelas questões técnicas, administrativas e sociais de uma embarcação recaia sobre o país cuja bandeira arvorar¹, num setor pesqueiro tão globalizado como o atual, a bandeira revela apenas uma parte da história.

Para se proceder a uma verdadeira responsabilização, é necessário identificar os beneficiários efetivos: as pessoas físicas que, em última instância, beneficiam das atividades da embarcação, mesmo que os seus nomes não constem dos registos oficiais. É imperativo para colmatar lacunas legais e garantir que as pessoas que lucram com a pesca sejam sujeitas a uma fiscalização adequada. No entanto, de acordo com os padrões de transparência atuais torna-se, muitas vezes, impossível identificá-las. Dando um primeiro passo com vista a uma maior responsabilização, este estudo identifica as empresas de topo que possuem NPGP, os respetivos proprietários legais, e os países onde os mesmos se encontram registados.

As estruturas de propriedade da frota NPGP são, frequentemente, compostas por várias camadas, são opacas e, intencionalmente, complexas. As embarcações podem ser construídas, registadas, detidas, operadas e desembarcar as suas capturas em várias jurisdições. Os proprietários legais e beneficiários efetivos podem encontrar-se bem distantes do Estado de bandeira e ter sede em países totalmente distintos. Por conseguinte, embora a bandeira indique o local onde a embarcação está legalmente registada num determinado momento, não revela nada sobre quem é o seu proprietário, quem lucra com as suas atividades ou onde esses proprietários se encontram estabelecidos.

Tal complexidade é, raramente, fortuita, reflete estratégias deliberadas com vista a reduzir custos, evitar pagar impostos ou garantir oportunidades adicionais de pesca, permitindo ainda aos proprietários contornar as regulamentações, escapar a sanções e ocultar atividades por trás de empresas de fachada, tendo como resultado: uma fragmentação da responsabilidade que enfraquece o controlo do Estado de bandeira, reduz a receita dos Estados costeiros e agrava as ameaças à sustentabilidade e à equidade.

Esta opacidade é particularmente preocupante porque as embarcações de pesca industrial são responsáveis por 60% de todos os desembarques de pesca marítima² e recebem mais de 80% dos subsídios atribuídos à pesca pelo governo.³ O seu papel desproporcional na produção de produtos do mar torna a transparência da propriedade da frota de NPGP fundamental para a governação da pesca.

De modo a garantir uma supervisão adequada, é imperativo ir além da bandeira e exigir total transparência sobre a identidade de quem realmente possui, controla e lucra com os navios de pesca de grande porte.

¹ De acordo com os dados disponíveis, os NPGP são identificados através de um número atribuído pela Organização Marítima Internacional (OMI). O Sistema de número de identificação de navios da OMI ou número IMO, aplica-se a navios >100 GT, incluindo navios de pesca com casco de aço e não aço, e a todos os navios de pesca motorizados com motor interior <100 GT até um limite de 12 metros de comprimento de fora-a-fora (LOA) autorizados a operar fora das águas sob a jurisdição nacional do Estado de bandeira.



PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

1

Não há informações disponíveis sobre a propriedade legal de mais de 60% dos navios de pesca de grande porte (NPGP) mundiais.

2

Empresas sediadas em apenas 10 países são proprietárias legais de mais de metade da frota mundial de NPGP.

3

Mais de 1 em cada 6 NPGP é propriedade de uma empresa sediada num país diferente do país de bandeira arvorada pelo navio.

4

1 em cada 3 embarcações arvorando pavilhão de um país de África e Oceânia pertencem a empresas sediadas fora das suas respetivas regiões.

5

O Panamá, Belize e Honduras são os países mais utilizados por empresas estrangeiras para arvorar o respetivo pavilhão nas suas embarcações.

PORQUE RAZÃO A PROPRIEDADE DAS EMBARCAÇÕES É TÃO IMPORTANTE?

O conceito de beneficiários efetivos teve origem no setor financeiro e permitiu revelar o controlo oculto de ativos e combater crimes como o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e a evasão fiscal. Ao longo do tempo, iniciativas como a Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extrativas⁴ (EITI) e as normas desenvolvidas pelo Grupo de Ação Financeira Internacional⁵ (GAFI) fizeram com que o conceito de beneficiários efetivos fosse além do setor bancário e passasse a fazer parte da governação corporativa convencional, sobretudo, em setores como a exploração mineira, o imobiliário e a contratação pública.

Apesar de se terem alcançado alguns progressos, o setor das pescas ainda fica muito aquém daquilo que é realmente necessário. A maioria dos países não exige a divulgação da propriedade legal ou identidade dos beneficiários efetivos das embarcações, nem verifica se os seus cidadãos são donos ou beneficiários de navios arvorando pavilhão estrangeiro. Essa falta de transparência representa uma falha crítica na supervisão da exploração de um recurso comum global, especialmente devido à natureza transfronteiriça das frotas⁶ NPGP e aos riscos elevados de pesca ilegal⁷, degradação ambiental⁸, exploração laboral⁹ e a quantidade desproporcional de subsídios governamentais que lhes são atribuídos¹⁰.

Atualmente, as embarcações NPGP operam, com frequência, longe dos seus portos de origem, arvoram bandeiras ditas de conveniência¹¹ e podem ser propriedade de estruturas empresariais complexas que abarcam várias jurisdições¹¹. Estas estruturas podem envolver empresas de fachada, joint ventures ou as ditas “subsidiárias em camadas” ou “layered subsidiaries” (Figura 1).

Embora a cadeia de propriedade de cada embarcação seja diferente, todas elas começam com o proprietário registado ou Acionista Imediato (Immediate Shareholder ou ISH, conforme definido na Orbis), a entidade constante nos registos de navios. A propriedade pode então passar por várias empresas holding antes de chegar à empresa-mãe de nível superior, o proprietário legal ou proprietário final (Global Ultimate Owner ou GUO, conforme definido na Orbis), e termina sempre com um ou vários beneficiários efetivos — as pessoas físicas que, em última instância, lucram com as operações da embarcação.

A opacidade destas estruturas coloca sérios desafios à governação e ao cumprimento da lei. Quando a propriedade está distribuída por vários países, torna-se difícil — se não impossível — para as autoridades identificarem quem realmente controla um navio e chamá-lo à responsabilidade. O desafio torna-se ainda maior devido à facilidade com que as embarcações podem mudar de nome, de bandeira ou ser, simplesmente, transferidas para outras jurisdições.

¹¹ Bandeiras de conveniência referem-se a um país que permite que embarcações pertencentes ou controladas por estrangeiros sejam registadas sob a sua bandeira, sem quaisquer requisitos de vinculação entre a embarcação e o país de bandeira. Por vezes, recorre-se a esta prática para tirar partido da rapidez do processo de registo, para evitar regulamentações mais rigorosas ou o pagamento de impostos no país de origem.



Figura 1: Exemplo de cadeia de propriedade de um navio, ou seja, um navio com bandeira de Belize, com um proprietário registado no Chipre e um proprietário legal belga. Podem existir várias empresas intermediárias entre o proprietário registado e o proprietário legal.

Este estudo tem como objetivo identificar a nacionalidade dos proprietários finais (GUO), ou seja, o país de constituição dos proprietários legais, afim de avaliar os padrões globais de controlo de empresas com base numa amostra significativa de embarcações. Embora os proprietários finais (GUO sejam importantes para analisar a repartição geográfica da propriedade e da influência, os dados sobre os beneficiários efetivos são por sua vez essenciais para fazer cumprir a lei, pois revelam a identidade das pessoas que, em última instância, beneficiam e que devem ser responsabilizadas por quaisquer atividades não sustentáveis ou ilegais relacionadas com uma embarcação. Todavia, esses dados raramente estão disponíveis e, atualmente, não existe uma base de dados centralizada sobre os beneficiários efetivos da pesca.

Sem transparência quanto à propriedade, as entidades responsáveis por fazer cumprir a lei acabam por ter como alvo os capitães e as tripulações, ou seja, os que detêm menos poder, e que são rapidamente substituídos, enquanto os beneficiários efetivos permanecem intocáveis.

Embora, nem todas as empresas se esforcem por ocultar a estrutura da propriedade, várias razões podem levar algumas a fazê-lo:

- **Para escapar à fiscalização ou à responsabilização.** As empresas podem querer distanciar as suas operações do país onde se encontram registadas de modo a



evitar a supervisão regulatória, sanções legais severas ou danos à sua reputação. Por exemplo, os cidadãos da União Europeia (UE) envolvidos ou que apoiam a pesca ilegal podem estar sujeitos a penalidades tanto do estado costeiro onde a infração ocorreu quanto da própria UE.^{12,13}

- **Explorar lacunas legais em jurisdições fracas.** Alguns países proíbem cidadãos estrangeiros de se tornarem proprietários de embarcações de pesca ou restringem o acesso às zonas de pesca nacionais a embarcações cujos proprietários sejam locais. As empresas podem contornar tais restrições criando empresas de fachada geridas por atores locais. Embora, no papel, as embarcações aparentem ter propriedade local, o verdadeiro controlo e os lucros permanecem no estrangeiro, transferindo a responsabilidade regulatória para o Estado de bandeira, sem que o mesmo usufrua de grandes benefícios económicos. Tal prática, mais conhecida como “domesticação de navios” ou “vessel domestication,”¹⁴ é, extremamente, difícil de identificar recorrendo a bases de dados públicas ou comerciais.
- **Para ocultar vínculos com embarcações sancionadas por pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN).** As empresas com histórico de pesca ilegal, violações dos direitos humanos ou sanções podem voltar a registar, renomear e mudar a bandeira das embarcações para ocultar incumprimentos anteriores e continuar a operar sob uma nova identidade. Por exemplo, o CAPE FLOWER, um navio de pesca inicialmente registado na Bolívia e incluído na lista de navios INN da Organização das Pescarias do Atlântico Sudeste em 2017, foi renomeado COBIJA e passou a pescar sob pavilhão da Somália – embora tenha sido posteriormente provado que o registo somali era falso e que o navio era, na verdade, apátrida¹⁵.

É aqui que tanto os Estados de bandeira, como os países onde os proprietários legais ou beneficiários estão sediados, podem e devem desempenhar um papel fundamental.

Cabe aos Estados de bandeira recolher informações sobre a propriedade das embarcações e sobre os beneficiários efetivos, no momento do registo da embarcação e, ainda, exigir atualizações regulares quando houver alterações na estrutura da propriedade e publicar essas informações em registos de navios nacionais e internacionais acessíveis ao público.

Os Estados onde residem os proprietários legais e beneficiários efetivos devem exigir que as suas empresas e cidadãos declarem quaisquer interesses legais, financeiros ou lucrativos em embarcações de pesca que arvoem pavilhão estrangeiro. Essas informações devem, ainda, ser tornadas públicas e integradas nos registos nacionais e nos sistemas de transparência internacionais.

Tais medidas devem ser adotadas com urgência, porque a atual falta de transparência no que se refere à propriedade das embarcações está a ser ativamente explorada. Navios de alto risco continuam a mudar de bandeira, a renomear-se e a ocultar a sua propriedade para evitar sanções, não pagar impostos, escapar à fiscalização e continuar a operar sob novas identidades, minando a confiança no setor e prejudicando a reputação dos operadores que legitimamente cumprem as regras.

Todas estas ações são essenciais para acabar com a falta de transparência na gestão global da pesca. Os decisores políticos precisam de tomar medidas quanto antes de modo a impedir os abusos do sistema e a garantir que quem lucra com a pesca seja identificado e responsabilizado pelos seus atos.

“ Não revelar a identidade dos beneficiários efetivos aquando do registo de uma embarcação de pesca não é apenas uma falha administrativa, é uma falha política. ”

Dr, Daniel Skerritt
Gerente Sênior,
Ciência e Estratégia,
Oceana

© The Outlaw Ocean Project/Ed Ou

A FALTA DE TRANSPARÊNCIA RELATIVAMENTE À PROPRIEDADE DAS EMBARCAÇÕES DE PESCA

Embora os Estados de bandeira sejam responsáveis pela recolha, tratamento e partilha de informações sobre as embarcações, na prática, a maioria dos Ministérios das Pescas e dos Transportes não recolhe quaisquer dados sobre os proprietários legais ou os beneficiários efetivos. Mesmo quando esses dados existem, encontram-se muitas vezes na posse de outras entidades governamentais, permanecendo inacessíveis aos departamentos das pescas, e não são tornados públicos.

Esta falta de transparência e cooperação interinstitucional enfraquece a fiscalização e a aplicação da lei, a nível nacional, e dificulta a partilha de informações, a nível internacional, o que é fundamental, dada a natureza transfronteiriça de muitas pescarias e frotas pesqueiras.¹⁶

A Organização Marítima Internacional (OMI) partilha dados sobre embarcações com várias plataformas amplamente utilizadas, como o Sistema Mundial Integrado de Informação sobre a Navegação Marítima (GISIS),¹⁷ o Registo Global de Embarcações de Pesca da FAO,¹⁸ e a ferramenta Lloyd's List Intelligence disponível mediante pagamento de uma assinatura.¹⁹ Os dados dos navios são obtidos quando os proprietários legais requerem o número IMO, ou seja, um identificador único composto por sete dígitos que permanece com o navio mesmo que o seu nome, proprietário ou bandeira venham a ser alterados. Contudo, ao contrário dos navios mercantes, as embarcações de pesca não são obrigadas a obter números IMO. Na verdade, apenas 1% das embarcações de pesca motorizadas mundiais possuem números IMO.²⁰

Mesmo em países cuja legislação é rigorosa quanto aos proprietários legais e aos beneficiários efetivos, essas normas raramente abrangem as embarcações de pesca. Embora os cidadãos possam ser obrigados a declarar os beneficiários efetivos de uma sociedade de direito

nacional, a propriedade de navios de pesca sob pavilhão estrangeiro é muitas vezes negligenciada. Os dados sobre os beneficiários efetivos raramente são recolhidos e, em alguns casos, apenas os dados sobre a propriedade legal (por exemplo, o nome da empresa nos documentos de registo) estão disponíveis, quando existem.

Este ângulo morto também existe em muitas Organizações Regionais de Gestão das Pescas (ORGP), que são responsáveis pela preservação e gestão das populações de peixes partilhadas em águas nacionais e internacionais. A maioria das ORGP baseia-se em listas de navios fornecidas pelos seus Estados-Membros, mas poucas exigem informações sobre a propriedade. Mesmo quando solicitadas, essas informações só estão disponíveis se o Estado de bandeira as tiver recolhido e concordar em partilhá-las. Em muitos casos, os membros destas organizações podem cumprir os seus compromissos indicando simplesmente que as informações sobre a propriedade não estão disponíveis.

Essa falta de dados tem consequências reais. Sem se conhecer a identidade de quem controla uma embarcação, as ORGP têm dificuldade em aplicar sanções de forma eficaz ou em atribuir oportunidades de pesca de forma justa. O que permite às empresas tirarem proveito das lacunas legais, transferindo a bandeira das embarcações para países com regras mais brandas ou menos restritivas, ou ter acesso a recursos aos quais normalmente não teriam direito, prejudicando a integridade dos sistemas globais de governação.

A questão da transparência em matéria de propriedade não se resume apenas ao cumprimento das regras. A transparência é essencial para a alocação do acesso aos recursos, garantir uma concorrência leal, permitir a monitorização transfronteiriça da conformidade e assegurar que os impostos e taxas sejam devidamente cobrados.

MAPEAMENTO DAS LACUNAS NOS DADOS REFERENTES À PROPRIEDADE

Os esforços envidados com vista a rastrear os beneficiários efetivos dos NPGP esbarram na falta de dados confiáveis, padronizados e acessíveis. Logo, os investigadores dependem de bases de dados privadas, acessíveis mediante assinatura paga, que, embora úteis, são limitadas pelo custo que representam e pelo facto de dependerem das informações divulgadas pelos Estados de bandeira. Enquanto não houver uma mudança na forma como os dados são recolhidos, essas ferramentas sempre ficarão aquém dos sistemas oficiais em termos de completude, utilidade jurídica e acessibilidade — e não podem substituir a transparência pública oficial.

Neste estudo, foram identificadas 19 003 embarcações de pesca com números IMO constantes das duas principais bases de dados: Orbis e Lloyd's List Intelligence. Estas plataformas compilam dados sobre a propriedade a partir das informações divulgadas pelos Estados de bandeira durante o processo de registo na OMI. Contudo, as informações sobre a propriedade legal disponíveis na Orbis apenas contemplavam 6962 embarcações, o que significa que 62% da frota mundial constituída por NPGP não tinham proprietários legais identificáveis.ⁱⁱⁱ

Um relatório recente sugere que essa lacuna é ainda maior no que se refere aos beneficiários efetivos, uma vez que apenas 4% das embarcações inscritas no Registo Global de Embarcações de Pesca da FAO incluem dados sobre os beneficiários efetivos.²¹

Em muitos casos, as embarcações são consideradas «sem acionistas» ou não estão vinculadas a nenhuma entidade empresarial, não havendo nenhum registo acessível sobre quem as controla, quem lucra com elas ou quem deve ser responsabilizado pelas mesmas.

A falta de informações sobre a propriedade legal é, particularmente, evidente em algumas frotas, incluindo grandes nações pesqueiras industriais como: Espanha (78% da frota sem dados sobre a propriedade legal), França (71%), China (71%) e Taiwan (64%).

O que não significa, necessariamente, que esses países não estejam a recolher informações sobre a propriedade dos navios. Taiwan, por exemplo, mantém um registo de embarcações com bandeira estrangeira cujos beneficiários efetivos são cidadãos taiwaneses e alguns membros da Comissão do Atum do Oceano Índico, tais como a Espanha e o Japão, cumprindo os requisitos de apresentação de dados sobre os beneficiários efetivos das embarcações em causa. No entanto, esses registos, em geral, não são públicos, são fragmentados ou não estão totalmente em conformidade com as melhores práticas internacionais, o que limita a sua utilidade para análise e diligência prévia (due diligence).

Cobertura de Dados de Propriedade das embarcações em todas as regiões

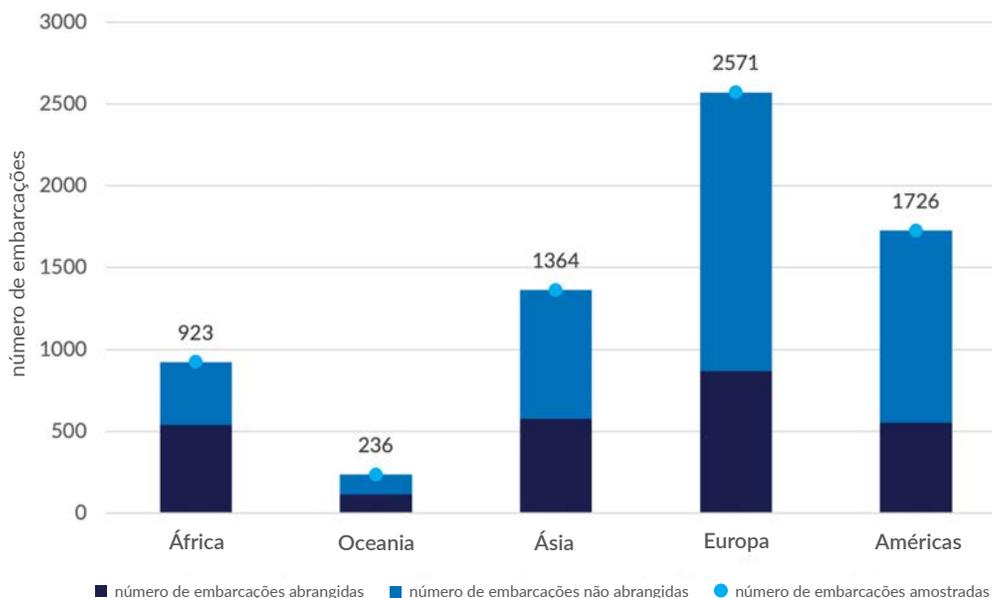


Figura 2: Disponibilidade de dados sobre a propriedade legal para uma amostra de navios de pesca de grande porte (NPGP) por região. A azul claro, os navios para os quais havia dados disponíveis sobre a propriedade legal. A azul escuro, os navios para os quais não havia dados que permitissem identificar o proprietário legal, e os pontos azuis correspondem ao número total de NPGP incluídos na amostra de cada região.

ⁱⁱⁱ Les données utilisées pour cette étude ont été extraites en mars 2024 ; le seuil utilisé pour identifier un actionnaire dominant était 50,01 % des parts. Il se peut que des navires aient été repavillonnés depuis. Nous avons identifié plusieurs cas de navires qui n'étaient pas des navires de pêche ou qui sont des navires auxiliaires de pêche et qui étaient pourtant englobés dans les navires de pêche.

CONTROLO CORPORATIVO DA FROTA MUNDIAL DE NPGP

A nível regional, constatámos que as Américas, mais especificamente a América Latina, apresentavam a pior cobertura de dados sobre a propriedade legal: 68% das embarcações registadas na OMI, não tinham qualquer informação sobre propriedade legal (Figura 2). No México e na Colômbia, a situação era ainda mais grave: 94% e 96%, respetivamente, dos NPGP, não tinham dados que permitissem identificar o proprietário legal.

Em contrapartida, África apresentou a taxa mais elevada de dados disponíveis sobre propriedade legal, só 42% das suas embarcações não dispõem desta informação (Fig. 2). Países como Marrocos e a Namíbia comprovam uma forte transparência, menos de 20% dos seus NPGP não fornecem dados sobre os respetivos proprietários legais.

O mapeamento desta falta de dados revela que a transparência em matéria de propriedade não é apenas uma questão que afeta os países de rendimento baixo ou médio, mas sim uma falha da governação global. Nem mesmo algumas das maiores e mais bem dotadas nações pesqueiras do mundo cumprem as normas básicas de divulgação da propriedade.

As constatações do presente estudo foram, por conseguinte, condicionadas pela disponibilidade e qualidade dos dados e limitadas devido ao chamado efeito “poste de luz” ou efeito streetlight, em que a análise é enviesada visto apenas ter em conta os dados provenientes de jurisdições que revelam a propriedade. Na verdade, o estudo omite os navios que operam sob as estruturas mais opacas, nomeadamente, em países com grandes frotas de pesca do largo e cuja transparência é quase inexistente, como a China. A propriedade estrangeira pode, portanto, estar desproporcionalmente concentrada em Estados de bandeira com fraca transparência, o que significa que a verdadeira escala e natureza da propriedade de embarcações detidas por estrangeiros a nível mundial e a concentração de empresas estão, provavelmente, subestimadas.

Para suprir tais lacunas, os Estados de bandeira e os países onde residem os proprietários legais e beneficiários efetivos devem recolher, verificar e divulgar dados sobre a propriedade, nomeadamente, como parte do processo de registo e licenciamento das embarcações. Essas informações devem ser enviadas aos registos públicos nacionais e, sempre que possível, carregadas em plataformas internacionais, tais como o Registo Global de Embarcações de Pesca da FAO. Embora o Registo Global seja atualmente voluntário, incentivar os Estados a partilhar informações sobre propriedade, em vez de o tornar uma condição prévia, pode ajudar a aumentar a participação e melhorar a transparência sem criar barreiras intransponíveis.

Quando os Estados de bandeira retêm dados sobre a propriedade, permitem que as empresas se escondam por detrás do anonimato, o que dificulta a aplicação da lei, impede a deteção de infratores reincidentes e impossibilita a sociedade civil, os operadores do mercado, os prestadores de serviços²² e outros estados costeiros de procederem à fiscalização ou aplicarem a diligência prévia ou due diligence.

O estudo constatou que 16% das embarcações NPGP arvoram pavilhão de um país, mas são propriedade de empresas constituídas noutro país. Estas discrepâncias entre o Estado de bandeira e as GUO revelam a natureza transnacional do controlo das empresas na indústria pesqueira mundial e a dimensão do desafio em matéria de regulamentação.

Embora, segundo as estimativas, as bandeiras de 143 países estejam representadas na frota mundial de NPGP, apenas 10 países detêm a propriedade de mais de metade da frota em termos de número de embarcações.

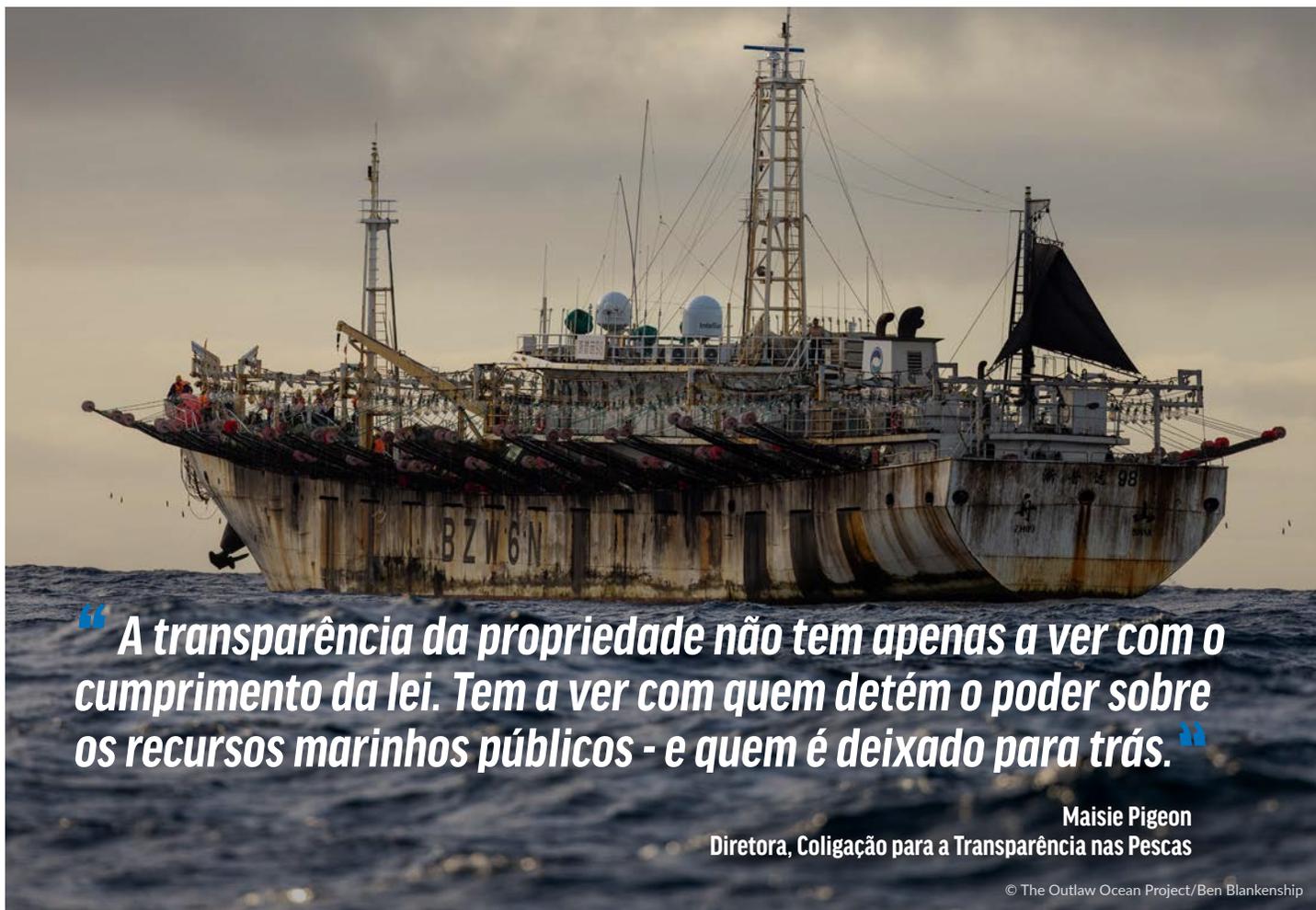
Nas frotas nacionais, a concentração da propriedade também é elevada: 20% das empresas controlam mais de metade de todas as embarcações para as quais existem dados legais de propriedade. Mais de 1100 NPGP são propriedade de empresas que controlam 10 ou mais embarcações, o que confere a um número restrito de empresas poderosas uma influência desproporcional sobre a forma como a pesca é praticada nos oceanos.

Essas mudanças de propriedade estão sobretudo concentradas em determinados locais. A Figura 3 mostra os 10 países cujas empresas possuem legalmente o maior número de embarcações com bandeira estrangeira (lado direito do gráfico) e as regiões onde essas embarcações se encontram registadas (lado esquerdo do gráfico).

Quase metade de todas as embarcações de pesca de propriedade estrangeira são legalmente detidas por empresas europeias e, um quarto, por empresas asiáticas. Só as empresas espanholas são proprietárias de 23% destes navios, mais do que qualquer outro país, seguidas pela Coreia do Sul (7%) e pelos Estados Unidos (4%). De facto, Espanha, por exemplo, mais do que duplica o tamanho aparente da sua frota pesqueira através da propriedade estrangeira, com empresas espanholas a possuírem legalmente embarcações com bandeira de 41 países diferentes. As empresas da Coreia do Sul e dos Estados Unidos possuem embarcações registadas em 25 e 23 estados de bandeira, respetivamente.

Estes padrões revelam que as empresas, de forma deliberada, adotam estratégias com vista a aumentar o seu acesso a zonas de pesca ou mercados, criando subsidiárias ou joint ventures em países com regras de propriedade mais flexíveis. Enquanto estas empresas usufruem de um maior acesso a pescarias estrangeiras, o peso da fiscalização e o impacto ecológico recai sobre os países de bandeira ou os países costeiros.

As consequências que advêm destas constatações são particularmente graves em algumas regiões. Em África, cerca de 30% dos NPGP são propriedade legal de empresas situadas fora do continente, sendo 20% propriedade de empresas europeias. Na Oceânia, 26% dos NPGP são propriedade estrangeira, sendo cerca de 15% propriedade de empresas asiáticas.



“ A transparência da propriedade não tem apenas a ver com o cumprimento da lei. Tem a ver com quem detém o poder sobre os recursos marinhos públicos - e quem é deixado para trás. ”

Maisie Pigeon
Diretora, Coligação para a Transparência nas Pescas

© The Outlaw Ocean Project/Ben Blankenship

Em contrapartida, menos de 3% dos NPGP que arvoram pavilhão da Europa ou da Ásia, são propriedade legal de agentes não oriundos dessas regiões. O que significa que o acesso aos recursos marinhos e os lucros da pesca ficam, na sua esmagadora maioria, na Europa e na Ásia.

A concentração de empresas é mais notória na Europa e na Ásia, as duas maiores frotas de pesca do largo, que, em conjunto, representam mais de 73% de todas as embarcações detidas por grandes empresas.

As empresas chinesas lideram em termos de número total de embarcações, operando frequentemente através de estruturas integradas verticalmente num único país, para além de embarcações ocultas domesticadas através de empresas de fachada noutros locais.²³ Em média, as empresas chinesas, incluídas no conjunto de dados, possuem legalmente 5,7 navios cada, contra 1,9 para as empresas espanholas. De facto, a maior empresa identificada na nossa análise, a “Pingtan Marine Enterprise”, é proprietária legal de pelo menos 77 embarcações com bandeira da China através de uma única filial, mas que, provavelmente, operam noutros locais.

Em contrapartida, os conglomerados espanhóis tendem a repartir a propriedade por complexas redes de filiais e joint ventures estrangeiras. Por exemplo, a “Pescanova SA” é proprietária legal de pelo menos 30 embarcações, com bandeiras da Argentina, Chile, Moçambique, Namíbia e Reino Unido, apresentando-se, muitas vezes,

como empresas registadas localmente, mas mantendo a propriedade legal centralizada no estrangeiro.

Estas estruturas de propriedade dificultam a prestação de contas e permitem que os lucros saiam dos Estados costeiros e dos Estados de bandeira e sejam reencaminhados para as sedes estrangeiras. Esta prática prejudica a autoridade reguladora dos Estados em cujo nome a pesca é exercida e levanta questões críticas sobre a equidade e o poder no sector da pesca a nível mundial.

Quando a propriedade é pouco transparente e altamente concentrada, distorce a concorrência, limita os benefícios económicos para as comunidades costeiras e consolida o controlo dos recursos marinhos públicos nas mãos de um número reduzido de atores transnacionais.

Resumindo: uma mão-cheia de empresas poderosas que operam além-fronteiras, com pouca transparência, moldam cada vez mais o futuro da pesca industrial - enquanto muitos Estados costeiros se veem obrigados a gerir as consequências que daí advêm.

Fluxos mundiais de propriedade legal na frota NPGP

Os navios de pesca de grande porte que arvoram pavilhão das Américas, África, Ásia e Oceânia são predominantemente controlados por proprietários legais sediados em apenas 10 países.

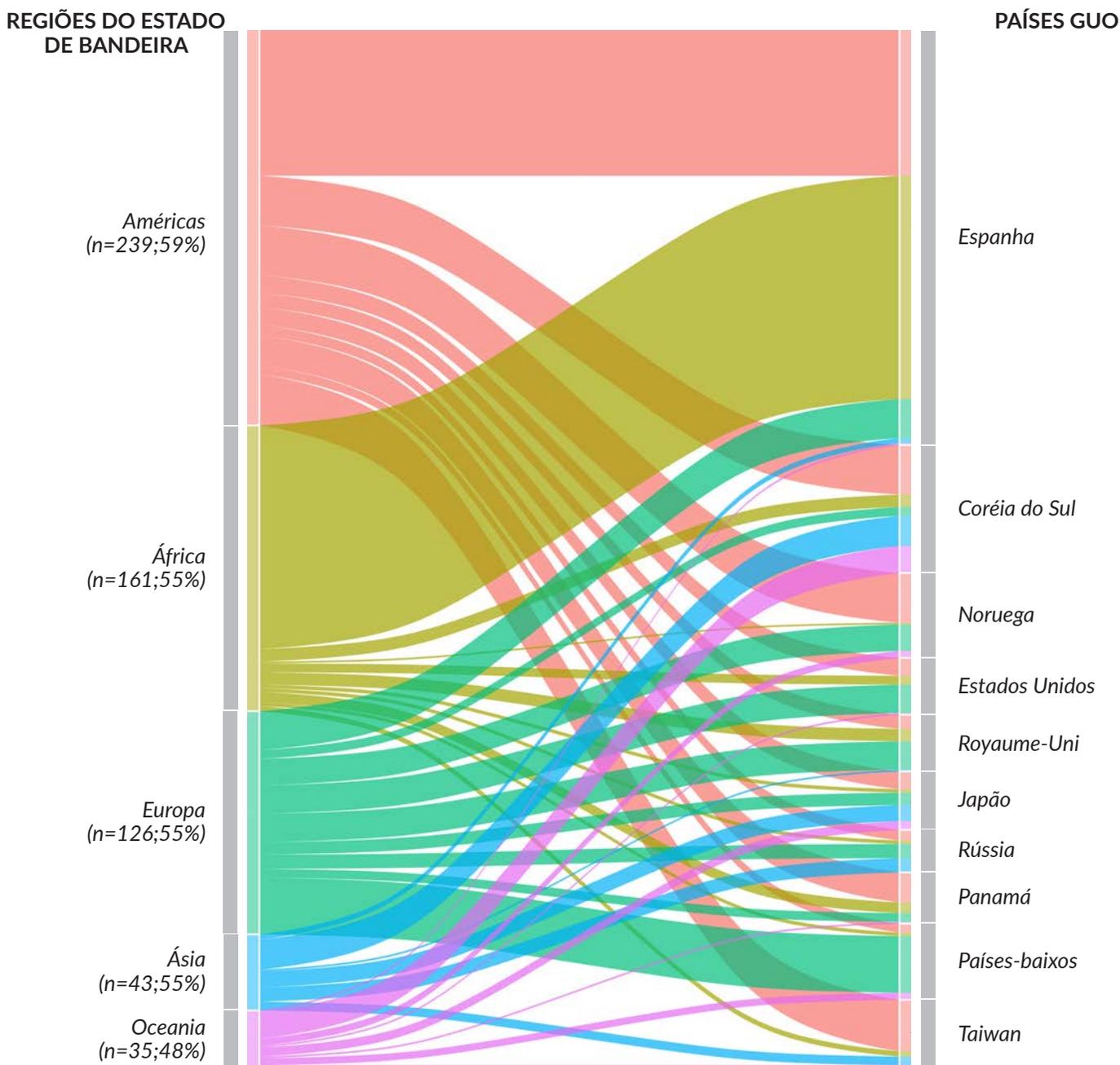


Figura 3: Diagrama de Sankey que mostra o fluxo da propriedade legal desde a região do Estado de bandeira (à esquerda, n = número de navios; proporção da frota) até aos 10 principais países onde está sediada a propriedade final (à direita). Os dados refletem os navios cuja propriedade legal é conhecida, com o número e a proporção da frota que é propriedade estrangeira para cada região apresentados entre parêntesis (à esquerda).

REGISTOS ABERTOS E PROPRIETÁRIOS OCULTOS

Determinados Estados de bandeira são sistematicamente utilizados por empresas de pesca estrangeiras para registar embarcações, mesmo quando essas embarcações operam muito para além da jurisdição desse Estado de bandeira. Os requisitos para aceder a tais registos são pouco exigentes, aceitando até empresas cuja sede se encontra fora do país. Este tipo de registo é, habitualmente, designado por “bandeiras de conveniência” ou registos abertos.

Os registos abertos são apelativos para as empresas que procuram pagar baixas taxas de registo, reduzir o escrutínio regulamentar, ter normas laborais pouco rigorosas e obrigações mínimas em termos de comunicação da informação. Por conseguinte, são alternativas atrativas para as empresas que pretendem evitar o escrutínio das suas atividades de pesca, que procuram sigilo ou reduzir os custos relacionados com o cumprimento da legislação.

De acordo com a nossa análise, os seguintes registos abertos são os que estão mais associados à propriedade legal no estrangeiro (Figura 4):

- **Panamá:** Pelo menos 77% dos NPGP que arvoram a sua bandeira são propriedade de empresas sediadas noutros países, sobretudo, na Coreia do Sul, em Espanha, em Taiwan e no Equador.
- **Belize:** Também com 77% de propriedade legal no estrangeiro, com proprietários legais registados principalmente no Panamá, na Colômbia e nos Estados Unidos.
- **Honduras:** Pelo menos 80% da sua frota de bandeira é legalmente detida por empresas sediadas no estrangeiro, principalmente, em Taiwan e no Panamá.

No entanto, nem todos os Estados com elevados níveis de propriedade legal estrangeira são bandeiras

tradicionais de conveniência. Alguns, incluindo a Argentina, têm regulamentações mais rigorosas e requisitos de residência mais elevados, mas continuam a registar níveis significativos de propriedade estrangeira. Ou seja, os proprietários de navios têm de ter um vínculo com o país para ali os poderem registar (Figura 4):

- **Mozambique:** Pelo menos 86% da sua frota de NPGP de bandeira é detida no estrangeiro.
- **Argentina** (36%) e **Rússia** (8%) também apresentam níveis significativos de controlo estrangeiro, em termos de número de embarcações.

A prática de registar navios em jurisdições estrangeiras não é nova, sendo, no início, utilizada para evitar restrições comerciais na indústria dos transportes marítimos, mas o sistema evoluiu para um modelo de negócio global. Atualmente, permitem que as empresas de pesca contornem as medidas de proteção dos trabalhadores e as regulamentações ambientais, registrando-se numa jurisdição cujas normas de inspeção, seguro e transparência são pouco rigorosas.

Muitos dos registos abertos mais comuns - como o Panamá, as Honduras e Vanuatu - são também famosos por serem paraísos para as empresas. Frequentemente, dispõem de registos não públicos dos beneficiários efetivos, regimes fiscais territoriais preferenciais, leis rigorosas de sigilo financeiro e uma capacidade limitada em matéria de aplicação da legislação da pesca - condições que, em conjunto, geram vazios regulamentares na governação mundial da pesca.

Quando os Estados de bandeira não verificam ou não divulgam quem é realmente o proprietário e quem controla as embarcações que registam, permitem aos agentes mal-intencionados infringirem as leis e os regulamentos. Do mesmo modo, os Estados onde residem os proprietários das embarcações devem, por sua vez, monitorizar e divulgar os interesses dos seus cidadãos e empresas nacionais relativamente à pesca praticada no estrangeiro.



© The Outlaw Ocean Project/Fábio Nascimento

Propriedade estrangeira nos Estados de bandeira mais utilizados

Os navios sob bandeira de Estados de registo aberto são propriedade legal de empresas sediadas em vários países poderosos no setor da pesca

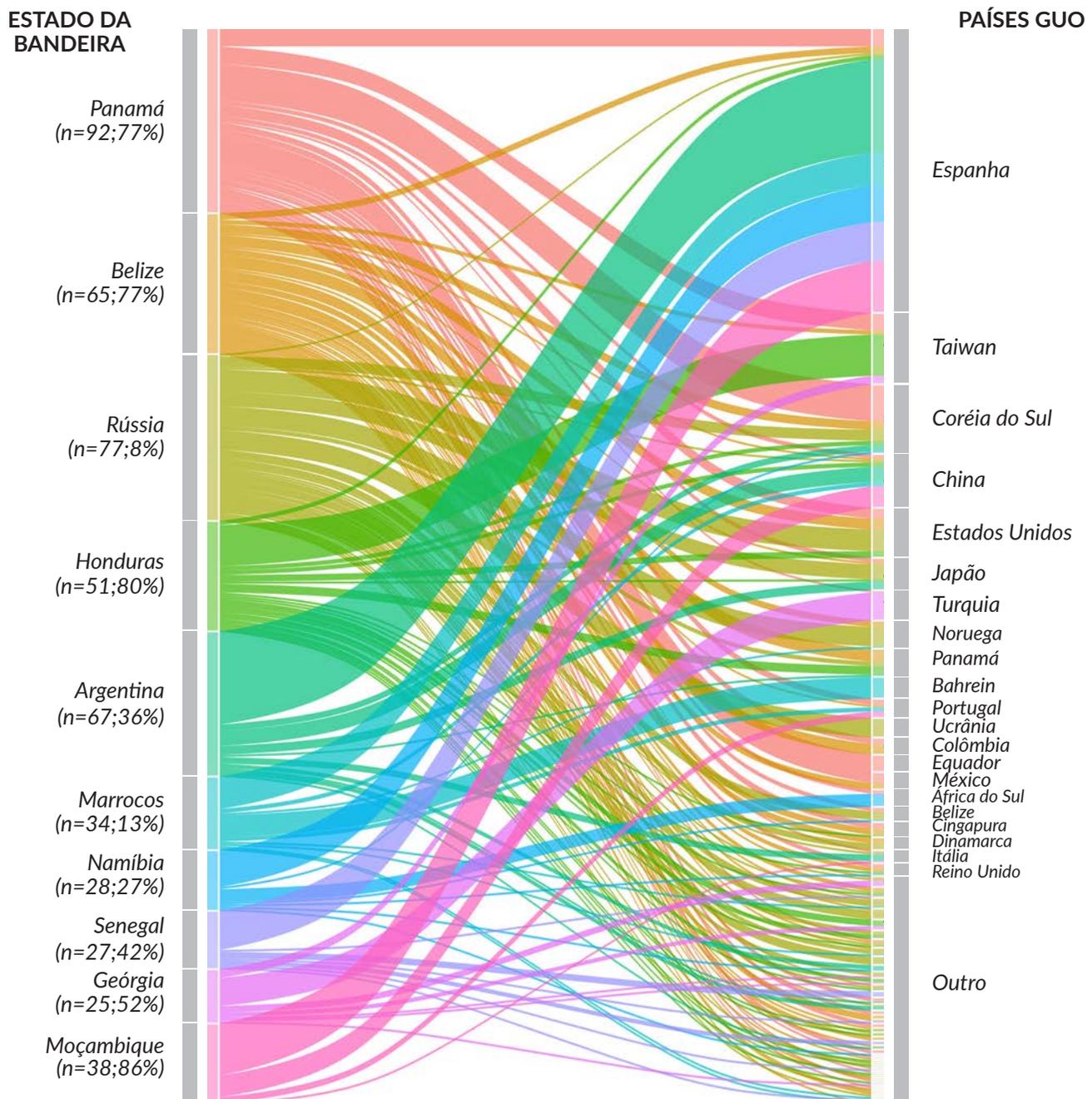


Figura 4: Diagrama de Sankey que mostra o fluxo de propriedade legal estrangeira nos 10 principais Estados de bandeira (à esquerda, n = número de navios, proporção da frota) para os países onde se encontra sediado o Proprietário Final ou GUO (à direita). O Panamá, o Belize e as Honduras destacam-se como principais países de registos abertos, sendo os navios aí registados principalmente propriedade de Espanha, Coreia do Sul, Taiwan e China. Outros Estados de bandeira, incluindo a Rússia, a Argentina e Moçambique, registam também elevados níveis de propriedade estrangeira

PANAMÁ:

O ARQUÉTIPO DA BANDEIRA DE CONVENIÊNCIA

O Panamá destaca-se tanto como Estado de bandeira, como jurisdição de estabelecimento de proprietários legais, o que o torna um ator central na utilização global de registos abertos.²⁴ De acordo com as nossas estimativas, pelo menos 77% da sua frota NPGP é propriedade legal de entidades estrangeiras. Recebeu também, por duas vezes, um “cartão amarelo” da UE por falta de ação na luta contra a pesca ilegal e foi acusado de permitir que navios transportadores de peixe (“navios frigoríficos”) utilizassem a sua bandeira e praticassem transbordos ilegais.²⁵

Vários fatores explicam a popularidade crescente do Panamá enquanto registo aberto:

- O seu registo aberto permite o registo rápido e de baixo custo de embarcações sujeitas a um controlo limitado.
- O Panamá ainda não dispõe de um registo público de beneficiários efetivos, as empresas ficando assim salvaguardadas das obrigações de transparência.
- As receitas provenientes de operações marítimas internacionais estão isentas de impostos sobre as sociedades e o volume de negócio das embarcações com bandeira do Panamá não está sujeito ao imposto sobre as mais-valias, ainda que tenha sido obtido no país.

O Panamá desempenha um papel fundamental em ambos os extremos da cadeia de propriedade

dos navios, atuando tanto como Estado de bandeira, quanto como jurisdição para o registo dos proprietários legais. No entanto, o seu papel como GUO é maioritariamente nominal. Embora 39 embarcações do estudo indiquem ter um acionista imediato panamiano, apenas 29 são propriedade legal com sede no Panamá. O que comprova que o Panamá é, frequentemente, utilizado como jurisdição de fachada por empresas estrangeiras.

O Panamá é emblemático em relação à forma como o registo aberto e os sistemas opacos de criação de empresas permitem, em conjunto, comprometer a prestação de contas a nível internacional no setor da pesca industrial. O seu duplo papel, enquanto Estado de bandeira e sede de proprietários legais, permite às empresas registar embarcações a baixo custo, proteger os beneficiários efetivos e operar em várias jurisdições cumprindo o mínimo exigido pela regulamentação existente.

Em 2025, o Panamá anunciou planos com vista a mudar esta situação. Na Conferência Our Ocean, que teve lugar em Busan, na Coreia do Sul, o Governo panamiano anunciou uma parceria com a Global Fishing Watch para recolher dados sobre os beneficiários efetivos da sua frota NPGP. O país comprometeu-se ainda a estabelecer mecanismos internos para partilhar estes dados com o Registo Global de Navios de Pesca da FAO e com as ORGP em que participa.²⁶



© The Outlaw Ocean Project/Ed Ou

O QUE FAZER NO FUTURO: POR FIM À OPACIDADE EM MATÉRIA DE PROPRIEDADE

Este estudo fornece o mapeamento mais completo até à data da propriedade legal da frota mundial de NPGP, abrangendo quase 7.000 embarcações em 143 Estados de bandeira. Revela, não só, a escala da propriedade oculta, mas também, a concentração do controlo nas mãos de um reduzido número de países e empresas poderosas. De facto, apenas 10 países concentram a propriedade legal de mais de metade das embarcações cujos dados se encontram disponíveis.

A bandeira, por si só, não revela quem controla uma embarcação de pesca, quem lucra com as respetivas operações ou quem deve ser responsabilizado pelas ações praticadas. No entanto, a análise revelou que uma em cada seis embarcações NPGP está registada num país diferente daquele em que foi constituído o seu proprietário legal e que mais de 60% da frota global NPGP não tem proprietário legal identificável em bases de dados públicas ou comerciais. Inclusive, nos principais países pesqueiros, como a Espanha, a China e os Estados Unidos, a divulgação da propriedade deixa muito a desejar.

Outros setores, nomeadamente, a banca e a exploração mineira, já adotaram a divulgação da propriedade como pedra angular da boa governação. Chegou o momento de o sector das pescas seguir este exemplo.

Felizmente, as ferramentas já existem. Os registos públicos de beneficiários efetivos, os quadros internacionais de divulgação e as bases de dados partilhadas sobre embarcações constituem uma via transparente e prática. Uma combinação de abordagens, como a exigência de divulgação da propriedade durante o registo da embarcação, a emissão de licenças, a constituição de empresas e o acesso a financiamentos, a seguros ou a serviços portuários, pode ajudar a garantir que esta informação seja recolhida de forma coerente e verificada de forma eficaz.

Precisamos agora de vontade política, de coordenação internacional e de implementação a nível nacional.

Todavia, a transparência por si só não é suficiente.²⁷ Precisamos também de regras claras que definam o que é um beneficiário efetivo, quais são as suas responsabilidades e como podem vir a ser responsabilizados quando ocorrem violações das mesmas.

A transparência em matéria de propriedade das embarcações de pesca é viável e necessária. Trata-se de uma forma prática e comprovada de reforçar a responsabilização e garantir que as pescas produzam resultados legais, sustentáveis e equitativos. Os enquadramentos legais já existem em grande medida. O próximo passo é adaptá-los, implementá-los e fazê-los cumprir.

RECOMMENDATIONS

1

Os países devem recolher informações sobre os beneficiários efetivos e os proprietários legais no ato de atribuição da bandeira.

Todos os Estados de bandeira, incluindo os que operam registos abertos, devem recolher e verificar as informações sobre a propriedade legal e os beneficiários efetivos de todas as embarcações de pesca aquando do registo da embarcação e do processo de obtenção de bandeira. Nos casos em que já exista um registo nacional de beneficiários efetivos (por exemplo, através de sistemas de constituição de empresas), os ministérios das pescas e dos transportes devem poder aceder a essas informações e efetuar o cruzamento das mesmas. Devem, ainda, disponibilizar tais informações nos registos públicos de propriedade de navios.

2

Os Estados de bandeira devem publicar informações sobre a propriedade legal e os beneficiários efetivos.

Os Estados de bandeira devem submeter e publicar informações sobre a propriedade legal e os beneficiários efetivos dos navios de pesca constantes dos seus próprios registos nacionais de embarcações e no Registo Global de Navios de Pesca da FAO.

3

As empresas devem declarar as embarcações de pesca que detêm no estrangeiro.

Os Estados devem exigir que os respetivos cidadãos e as empresas constituídas na sua jurisdição declarem quaisquer interesses legais, benéficos ou financeiros que detenham em embarcações de pesca com bandeira de países estrangeiros. Todos os Estados devem recolher e tornar pública esta informação.

4

Os Estados de bandeira e os Estados costeiros devem aprimorar seus conhecimentos sobre as estruturas das empresas.

Os Ministérios das Pescas e dos Transportes devem receber formação e apoio de modo a compreenderem as várias estruturas de empresas existentes e as estratégias dos beneficiários efetivos que são atualmente utilizadas pelas empresas de pesca, bem como a importância das normas relativas à transparência em matéria de propriedade e do seu cumprimento.

5

A OMI deve certificar-se de que todos os NPGP possuem um identificador único e exigir dados sobre a respetiva propriedade.

A todos os NPGP deve ser atribuído um número IMO, independentemente da sua dimensão, arqueação bruta ou local onde pescam. Tal permitirá um melhor controlo e transparência. A OMI deve alargar os requisitos de divulgação da propriedade de modo a incluir os NPGP e a pressionar os Estados de bandeira a cumpri-los.

6

A FAO e a OMI devem apoiar bases de dados seguras sobre os proprietários das embarcações.

A FAO e a OMI devem, através de programas de âmbito nacional, ajudar os Estados de bandeira e os Estados costeiros a desenvolverem bases de dados nacionais legais, seguras, verificadas e interoperáveis sobre os proprietários, começando pela formação sobre elementos essenciais e as boas práticas de gestão segura de dados. Estes estados devem ainda ser incentivados a transmitir estas informação ao Registo Global de Navios de Pesca da FAO, sempre que tal seja viável.

7

As ORGP devem exigir a divulgação de informações sobre a propriedade.

As Organizações Regionais de Gestão das Pescas devem exigir informações sobre a propriedade legal e os beneficiários efetivos acessíveis ao público no âmbito do processo de autorização dos navios e publicar todos os dados disponíveis.

8

Os países devem utilizar vários canais para recolher e verificar as informações sobre os beneficiários efetivos.

Os Estados devem adotar vários pontos de entrada para recolher dados sobre a propriedade, como o registo de embarcações, a emissão de licenças de pesca, a constituição de empresas ou durante as interações com as instituições financeiras e as seguradoras. A declaração dos próprios beneficiários efetivos e as verificações cruzadas com os registos nacionais de propriedade devem ser práticas correntes e ser reforçadas pelos mecanismos de luta contra o branqueamento de capitais.

REFERÊNCIAS

1. Artigo 94º, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 10 de dezembro, 1982, 1833 U.N.T.S. 397.
2. FAO. 2024. O Estado Mundial das Pescas e da Aquicultura 2024 - A Transformação Azul em ação. Roma. <https://doi.org/10.4060/cd0683en>
3. Schuhbauer, A., Skerritt, D. J., Ebrahim, N., Le Manach, F., & Sumaila, U. R. 2020. The global fisheries subsidies divide between small-and large-scale fisheries. *Frontiers in Marine Science*, 7, 539-214. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.539214>
4. A Iniciativa para a Transparência da Indústria Extractiva (ITIE): <https://eiti.org/our-mission>
5. Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>
6. Tickler, D., Meeuwig, J. J., Bryant, K., David, F., Forrest, J. A., Gordon, E., Larsen, J.J., Oh, B., Pauly, D., Sumaila, U.R. Zeller, D. 2018. Modern slavery and the race to fish. *Nature communications*, 9(1), 1-9. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-07118-9>
7. Liddick, D. 2014. The dimensions of a transnational crime problem: the case of IUU fishing. *Trends in organized crime*, 17, 290-312. <https://doi.org/10.1007/s12117-014-9228-6>
8. Stähler, M., Letschert, J., Fujitani, M., & Partelow, S. 2022. Fish grabbing: Weak governance and productive waters are targets for distant water fishing. *Plos one*, 17(12), e0278481. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0278481>
9. Nakamura, K. 2024. Is tuna ecolabeling causing fishers more harm than good? *npj Ocean Sustainability*, 3(1), 39. <https://doi.org/10.1038/s44183-024-00074-6>
10. Schuhbauer, A., Skerritt, D. J., Ebrahim, N., Le Manach, F., & Sumaila, U. R. 2020. The global fisheries subsidies divide between small-and large-scale fisheries. *Frontiers in Marine Science*, 7, 539214. <https://doi.org/10.3389/fmars.2020.539214>
11. Kinds, A., Lazzari, N., Skerritt, D. J., Ainsworth, G. B., Carvalho, A. R., Roumbedakis, K., Majluf, P., Palomares, M., Sumaila, U.R., Villasante, S. 2025. Unveiling the hidden hands: Analysis of corporate ownership of industrial tuna fishing vessels in the Eastern Pacific Ocean. *Marine Policy*, 171, 106-474. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2024.106474>
12. Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho, de 29 de setembro de 2008, que estabelece um regime comunitário para prevenir, impedir e eliminar a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada.
13. Regulamento (UE) 2023/2842 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de novembro de 2023, que altera o Regulamento (CE) n.º 1224/2009 do Conselho e os Regulamentos (CE) n.º 1967/2006 e (CE) n.º 1005/2008 do Conselho e o Regulamento (UE) 2016/1139.
14. Belhabib, D., & Le Billon, P. 2022. Adjacency and vessel domestication as enablers of fish crimes. *Frontiers in Marine Science*, 9, 936174. <https://doi.org/10.3389/fmars.2022.936174>
15. Stop Illegal Fishing: <https://stopillegalfishing.com/resources/investigations/fish-i/22-cobija-exploits-weak-states-to-escape-sanctions/>
16. Skerritt, D. J., Schuhbauer, A., Villasante, S., Cisneros-Montemayor, A. M., Bennett, N. J., Mallory, T. G., Lam, V.W.L., Arthur, R., Cheung, W.L., Teh L.S.L., Roumbedakis, K., Palomares, M., & Sumaila, U. R. 2023. Mapping the unjust global distribution of harmful fisheries subsidies. *Marine Policy*, 152, 105611. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105611>
17. Sistema mundial integrado de informação sobre a navegação marítima (GISIS) da OMI: <https://gis.imo.org/Public/Default.aspx>
18. Registo mundial de navios de pesca, navios frigoríficos e navios de abastecimento (Global Record): <https://www.fao.org/global-record/en/>
19. Lloyd's List Intelligence Seasearcher tool: <https://www.lloydslistintelligence.com/products/seasearcher>
20. FAO. 2024. O Estado das Pescas e da Aquicultura no Mundo em 2024 - A transformação azul em ação. Roma. <https://doi.org/10.4060/cd0683en>
21. Global Fishing Watch. 2025. A Vision for Ultimate Beneficial Ownership in Fisheries. (Em fase de impressão).
22. Oceana. 2023. Cutting the lines to IUU fishing: <https://oceana.org/wp-content/uploads/sites/18/2023/11/French-FACTSHEET-Barrer-les-chemins-a-la-peche-INN-document.pdf>
23. EJF. 2018. China's hidden fleet in West Africa: a spotlight on illegal practices within Ghana's industrial trawl sector. <https://ejfoundation.org/reports/chinas-hidden-fleet-in-west-africa-a-spotlight-on-illegal-practices-within-ghanas-industrial-trawl-sector>
24. Reuters. 2025. Panama vessel registry says it is 'not a haven for sanctions evasion': <https://www.reuters.com/markets/commodities/panama-vessel-registry-says-it-is-not-haven-sanctions-evasion-2025-02-12/>
25. Comissão Europeia. 2024. North-East Atlantic fisheries face significant challenges in conservation and control, as unprecedented disagreements emerge: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/news/north-east-atlantic-fisheries-face-significant-challenges-conservation-and-control-unprecedented-2024-11-21_en
26. Global Fishing Watch. 2025. Panama Takes Aim at 'Invisible' Owners in Fight Against Illegal Fishing: <https://www.globenewswire.com/news-release/2025/04/29/3070603/0/en/Panama-Takes-Aim-at-Invisible-Owners-in-Fight-Against-Illegal-Fishing.html>
27. Skerritt, D. J. 2024. Seeking clarity on transparency in fisheries governance and management. *Marine Policy*, 165, 106221.