

BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA E SUAS IMPLICAÇÕES PARA O COMÉRCIO INTERNACIONAL

U.M. Duarte^{1,*}; B.D. Cardoso¹

Faculdade de Tecnologia de São Sebastião – Fatec de São Sebastião
R. Ítalo Nascimento, 366 - Praia do Porto Grande, São Sebastião/SP, CEP: 11600-000,
Brasil. Telefone: (12) 3892-3015. E-mail - *uthermoraes@gmail.com

RESUMO: O presente artigo tem como objetivo examinar o fenômeno das Bandeiras de Conveniência (BDC), considerando sua importância no registro de navios e o grande volume de armadores que as utilizam. Valendo-se de métodos dedutivos-indutivos de pesquisa, procura-se compreender e elaborar uma análise crítica das informações disponíveis, implicações positivas e negativas que a prática traz para o cenário de comércio marítimo internacional, e a reação por parte dos governos mundiais na contenção e combate à crescente adoção desses registros por navios de todo o mundo.

PALAVRAS-CHAVE: Bandeiras de Conveniência (BDC), registro de navios, Segundo Registro, Port State Control.

ABSTRACT: The objective of this article is to examine the phenomenon of Flags of Convenience, considering their importance in the registration of ships and the large volume of shipowners who use them. Using deductive-inductive methods of research, we seek to understand and elaborate a critical analysis of available information, positive and negative implications that practice brings to the scene of international maritime trade, and the reaction by the world governments in the containment and combat to the increasing adoption of these registries by ships of all the world.

KEYWORDS: Flags of Convenience (BDC), Ship Registration, Second Register, Port State Control.

1. NACIONALIDADE E REGISTRO DE NAVIOS

A nacionalidade de navios é um aspecto do direito marítimo com grande relevância no comércio internacional. Ela define as leis e o regime que atuam dentro da embarcação, a qual estão submetidos os que em seu interior se encontram. Um navio de nacionalidade brasileira em águas internacionais está submetido e protegido pelas leis brasileiras, sendo considerado, graças à sua condição jurídica especial, como uma extensão do território nacional [1].

A nacionalidade é externalizada através da bandeira que o navio arvora, e conseguida através do registro em um país, também chamado Estado ou Pavilhão. O registro serve para determinar a jurisdição do Estado que rege o funcionamento do navio e da força de trabalho a bordo.

A convenção das nações unidas sobre o direito no mar – UNCLOS [2] estabelece os princípios que regem os chamados Estados de bandeira, a nacionalidade dos navios e sua forma de registro. Respeitando o princípio de soberania dos Estados, a UNCLOS, em seus artigos 91 e 92, determina que cabe a cada país definir os requisitos necessários para a atribuição da sua nacionalidade a navios e para o direito de arvorar a sua bandeira, sendo responsável pela fiscalização e cumprimento das leis e regimes adotados pela nação por essas embarcações. Entretanto considera que deve haver um vínculo substancial entre o Estado e o navio, no que concerne a origem e atividade econômica praticada.

Segundo Moura [3], convencionando as características e condições adotados por cada país, pode-se classificar os registros das embarcações em Registros Nacionais e Registros Abertos.

Nos Registros Nacionais, o Estado que concede a bandeira controla efetivamente os navios nele registrados, conforme sua legislação. São adotados mecanismos de protecionismo e vínculo substancial, visando a contribuição das atividades do navio à economia do país de registro [3]. No caso de embarcação com registro brasileiro, conforme a lei nº 9.432/97, é exigido a residência do armador no país (se pessoa física) ou que seja empresa brasileira, pagamento de tributos sobre a tonelagem do navio, e que dois terços da tripulação sejam de nacionalidade brasileira, dentre os quais aqueles com postos de grande importância, como o comandante e chefe de máquinas [3].

Já nos Registros Abertos a realidade é diferente. A liberdade dos Estados em definirem seus termos de registro permite que certos países ofereçam condições menos exigentes aos que alvoram sua bandeira. Com regulamentação mais branda e menores taxas tributárias, esses países atraem armadores de todo o globo, que buscam redução de custos e maximização de lucros [1]. São as chamadas Bandeiras de Conveniência - BDC, assunto central deste artigo, e cujo crescimento impacta significativamente o comércio internacional e as personagens envolvidas.

2. AS BANDEIRAS DE CONVENIÊNCIA

Diz-se que um navio possui Bandeira de Conveniência quando não há vínculo genuíno entre o armador, proprietário e o Estado de registro da embarcação, ou seja, quando a propriedade beneficiária e o controle do navio estão sediados num país ou países diferentes do da bandeira do Estado em que o navio está registrado [4]. Dessa forma, os navios registrados não servem ao comércio exterior do país de registro, não contribuindo de modo efetivo para sua economia, salvo no que tange às taxas de inscrição [1].

Os países que concedem esse tipo de registro caracterizam-se como pequenas potências, de economia pouco expressiva no âmbito mundial, e legislação ainda em amadurecimento, tendo como principal interesse no registro a arrecadação de tributos [1].

Inicialmente criada para evitar ataques a navios durante conflitos entre países, hoje a BDC tornou-se refúgio de armadores e donos de navios que buscam baixas taxas e maior competitividade [4]. Trata-se de uma estratégia empresarial que visa maior eficiência e capacidade de concorrência, baixando os custos derivados das normas de direito que interferem no custo do frete, em especial normas do trabalho, tributárias e relativas à segurança marítima e poluição [2].

Segundo Sardinha [4], os registros de BDC caracterizam-se por oferecerem total facilidade e agilidade no registro, com taxas menores de inscrição e manutenção anual em comparação com os registros nacionais, e a não exigência de vínculo substancial entre o navio e o Estado de registro, contrariando o preceito da UNCLOS. Além disso, os navios BDC são submetidos a uma legislação mais branda, do ponto de vista tributário, trabalhista e ambiental; maior liberdade de atuação, devido a fiscalização precária por parte dos Estados de registro [4]; e maior flexibilidade ao armador, que pode contratar sua tripulação de outras nacionalidades, por salários menores que os trabalhadores nacionais [5].

Todas as vantagens oferecidas fazem dos estados BDC verdadeiros paraísos fiscais, atraindo número maior de armadores a cada ano [4]. Segundo dados da Confederação das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD [5], estima-se que em 2016, os navios de registro estrangeiro (cuja bandeira difere da nacionalidade do armador) representaram cerca de 70,2 da tonelagem total de navios registrados, sendo as bandeiras do Panamá, Libéria e Ilhas Marshall, as de maior expressão. Juntas, as três nações BDC detém 41% da tonelagem da frota mundial. No caso das Ilhas Marshall, que teve o maior crescimento em relação ao ano anterior (12%), sua posição como BDC fica mais explícita quando colocada em números: 11,07% dos 11,49% da tonelagem

registrada na Oceania navega sobre sua bandeira, o que representa 96% da frota de navios da Oceania [5].

E assim como beneficia os armadores e Estados que oferecem os registros, as BDC's trazem consigo uma série de consequências para os envolvidos. Castro Júnior [6] afirma que os mais prejudicados com o uso das bandeiras de conveniência são os tripulantes, os Estados que deixam de arrecadar tributos e o meio ambiente.

No que tange as condições trabalhistas, Santos [7] explica que os direitos dos tripulantes embarcados são mínimos, em relação àqueles que tripulam navios que respondem às leis brasileiras, por exemplo. Uma vez que a legislação que vigora para essa mão de obra é a do país de registro do navio, não há nada que possa ser feito por outro países, ainda que a tripulação seja de nacionalidade estrangeira [13]. Estando totalmente sujeitos aos interesses dos armadores BDC, constantemente observa-se que esses tripulantes vivem e trabalham em condições precárias a bordo, com períodos de descanso reduzidos, recebendo salários muito inferiores ao piso da categoria e sem direitos sociais, não podendo desembarcar em terra e sujeitos ainda a alta exposição a riscos, visto que os procedimentos de segurança e manutenção de equipamentos não são priorizados [13].

Os estados de registros nacionais sofrem com a chamada evasão de divisas, em que armadores nacionais migram para os registros estrangeiros, gerando consequentes perdas econômicas da diminuição de arrecadação dos tributos [1]. Por outro lado, os navios BDC promovem o chamado tráfico de 3ª bandeira, ou seja, praticam um tráfico marítimo estranho à mobilização do comércio exterior do país cuja bandeira arvoram [4]. Para Stein [13] esse cenário é prejudicial para ambos os lados, já que a geração de receitas por tributos é essencial para a manutenção da atividade marítima em uma nação. Os Estados de Registro Nacional deixam de obter essas receitas devido a evasão, enquanto os Estados BDC jamais as terão, significativamente, para o desenvolvimento de sua atividade marítima. Consequências são sentidas também pelos armadores de registros nacionais, que acusam a prática BDC de ocasionar uma competição desleal nos valores de frete cobrados pelo transporte marítimo [4]. Não estar submetido aos tratados e convenções internacionais sobre a atividade possibilita aos armadores BDC a redução de custos com direitos trabalhistas, tributários, normas de segurança e poluição. Assim, os preços trabalhados por seus navios tendem a ser menores que os de armadores de outros países, configurando uma prática predatória e contrária a livre concorrência [1].

Quanto aos impactos ambientais, Martins [8] dá destaque ao alto índice de desastres marítimos envolvendo navios que ostentam a BDC. A falta de manutenção nos navios e nos equipamentos, a baixa qualificação profissional dos marítimos, e mesmo o número insuficiente de tripulantes exigidos por navio e o desleixo com a segurança, são algumas realidades apontadas como causas relevantes para o grande volume de acidentes [6]. Ocorre que a maioria dos Estados BDC não é signatária das principais tratados e convenções internacionais sobre segurança marítima e prevenção à poluição [1], como a Marpol 73/78, e mesmo os que ratificam esses tratados, não os fazem cumprir pelas embarcações de sua bandeira, devido à falta de fiscalização e controle sobre os registros em seu país [8]. Outra questão de impacto ambiental está na irresponsabilidade do Estado de bandeira no caso de acidentes ambientais, como derramamento de óleo no mar. George [9] menciona que, por responderem por legislações pouco eficientes muitas vezes o armador consegue se livrar da responsabilidade por acidentes ambientais.

3. COMBATE A BDC: SEGUNDO REGISTRO E PORT STATE CONTROL

A UNCLOS, em seu artigo 94, estabelece que os Estados de registro devem exercer de modo efetivo sua jurisdição e controle sobre questões administrativas, técnicas e sociais, sobre os navios que alvorecem sua bandeira [3]. Cabe ao Pavilhão a responsabilidade de fazer cumprir a legislação

nacional a bordo, assim como a outras normas e diretrizes estabelecidas nos tratados e resoluções sobre comércio marítimo internacional, referentes a: segurança da navegação (SOLAS 74); condições de trabalho e certificação de tripulantes (STCW 78); manutenção de equipamentos de bordo; prevenção de acidentes e de poluição marinha (MARPOL 73/78); entre outros [4].

Para tanto, cada Estado deve dispor de infraestrutura adequada para fiscalizar seus navios, tanto em estrutura física, quanto de profissionais especializados [4].

A regra é clara, mas na realidade dos Estados BDC ela não se aplica. De fato, além de não ratificar os tratados internacionais, os Estados BDC não possuem infraestrutura suficiente dedicada a fiscalização e controle de seus navios, e tampouco promovem investimentos neste serviço ou programas de melhoria [1]. Desse modo, os Estados demonstram seu interesse na perpetuação desse sistema, já que são eles beneficiados pela procura por seus regimes “afrouxados” [1].

Em reação à irresponsabilidade dos Estados e ao crescente aumento da prática BDC, alguns países instituíram o chamado Segundo Registro. Trata-se de uma modalidade de registro aberto, ofertado à navios que já possuem um registro nacional, e a que são concedidas condições mais flexíveis e vantagens semelhantes aos trabalhados pelas bandeiras de conveniência. A diferença está na responsabilidade do Estado de bandeira: O Segundo Registro submete o navio a todas as leis e convenções internacionais, concernentes à segurança da navegação, excetuando, em alguns países, a leis trabalhistas [3].

Sobre a evasão de divisas e o papel do Segundo Registro, Sardinha [4] cita a fala do ex-presidente da comissão técnica do 2º registro de Portugal, Rui Raposo. Segundo ele, os registros nacionais perderam espaço no âmbito mundial por apresentarem um sistema fiscal antiquado e ineficaz, sem condições de competir com as bandeiras de conveniência, não sendo alternativa para um armador, que deseja ser competitivo no mercado internacional, registrar seus navios.

O Segundo Registro nasce, portanto, com o objetivo de inverter essa tendência e fortalecer a frota mercante do país, evitando a migração dos armadores para a BDC e ainda atraindo novos navios para seu registro [4]. Uma estratégia para conter a evasão de divisas e suprimir o tráfego de terceira bandeira.

O Brasil figura entre países que instituíram o Segundo Registro. O REB (registro especial brasileiro) foi criado em 1997 com o objetivo de incentivar o uso da bandeira brasileira e como reação direta ao fenômeno crescente de adoção às BDC's. Para tanto, são oferecidos incentivos fiscais tais como financiamentos, seguros, tributação e nacionalidade da tripulação e tripulação [10].

Outros fatores relativos à prática dos registros de conveniência também geraram reação por parte da comunidade do comércio internacional. O grande número de acidentes ambientais com navios, associado ao uso das BDC's na prática da pirataria [6], alertaram os governos para uma responsabilidade de âmbito mundial. Visto que os Estados de registro não eram suficientemente capazes de controlar seus navios, despertou-se para necessidade da fiscalização por parte do Estado do porto de destino, a fim de identificar irregularidades e fazer cumprir as normas de segurança estabelecidas nos tratados internacionais, garantindo um nível de qualidade no serviço de transporte marítimo Internacional. Nasce, assim, o Port State Control - PSC.

Segundo a Organização Marítima Internacional-IMO [11], o PSC consiste na inspeção de navios estrangeiros em portos nacionais, a fim de verificar se a condição do navio e seus equipamentos estão de acordo com os requisitos da regulamentação internacional de segurança e padrões de atuação.

O sistema funciona através de acordos regionais, os MoU's (ou memorandos de entendimento), em que os países membros se comprometem em fiscalizar determinado número de navios que atracam em seus portos [11]. Identificada alguma irregularidade, o navio é notificado e deve se adequar as normas para poder usar o porto ou seguir viagem. As punições incluem multas e

prazos para solução das irregularidades, podendo, em casos mais graves, ocorrer a apreensão do navio [4].

Sardinha [4] esclarece que, embora a responsabilidade final pelo cumprimento das convenções internacionais caiba ao Estado de bandeira, os Estados portuários têm o direito de controlar os navios estrangeiros que visitam os seus portos, para garantir a correção de irregularidades antes que esses navios sejam autorizados a navegar. Assim, o controle pelo Estado do porto é considerado como uma medida complementar ao controle pelo Estado de bandeira [4].

Visto que os estados de bandeira de conveniência não dispõem de recursos para a fiscalização de seus navios, o PSC acaba por ser a principal forma de controle dos navios BDC, fornecendo uma rede de segurança para capturar navios abaixo dos padrões de qualidade internacional [11].

Como resultado das inspeções realizadas no período, o MoU de Paris, firmado entre os países da união europeia, desenvolve e atualiza as chamadas listas branca, cinza e negra, que contrapõem o número de fiscalizações em embarcações de cada Estado com o de irregularidades encontradas [4]. Desta forma são definidos os países mais propensos a demonstrar descumprimentos aos tratados internacionais, sendo esses mais visados para passar por fiscalizações [12].

Tamanha é a importância dessas listas que, os navios pertencentes às listas cinzenta e negra podem ser até mesmo banidos de aportar na União Europeia, assim como em vários outros países, firmando grandes restrições no comércio internacional [4]. Perante essas dificuldades criadas pelos estados de registros nacionais, os navios BDC estão gradualmente a ser proibidos de aportar em terminais e portos internacionais, desmotivando a prática da Bandeira de Conveniência como vantagem competitiva [4].

Através das inspeções do PSC passa-se a mensurar a responsabilidade dos países de registro sobre a ação dos navios de sua bandeira. Segundo Sardinha [4], é a chamada performance do Estado de bandeira, que interfere diretamente nos negócios do armador do navio. Sendo submetidos a maior número de fiscalizações em cada porto de parada, os navios de bandeira de baixa performance tendem a sofrer com demoras e atrasos nos portos, ocasionando prejuízos ao armador e aos clientes que se utilizam dos serviços de frete.

Diante deste cenário, é cada vez mais comum que os armadores de BDC busquem adequar seus navios ao cumprimento das normas e convenções internacionais, afim de evitar possíveis restrições de mercado, ou ainda quebras de contrato e perdas de clientes, decorrentes de atrasos com apreensão e alta carga de fiscalizações [4]. Desta forma, navios de bandeira do Panamá ou Libéria, que originalmente não o fariam, passam a cumprir normas rigorosas de segurança, prevenção a poluição e normas trabalhistas, ainda que esses países não possuam tal legislação ou tenham preocupação com a ratificação desses tratados [13]. É a comunidade internacional trabalhando para impor o comprometimento econômico, social e ambiental no comércio marítimo internacional.

4. CONCLUSÃO

Diante dos dados e informações examinadas, é inevitável considerar a relevância das Bandeiras de Conveniência no âmbito mundial. A prática BDC prejudica o comércio internacional, pois causa desequilíbrio da competição entre os países [1], desvaloriza o trabalhador marítimo [7] e proporciona condições favoráveis a ocorrência de acidentes [6], comprometendo a confiabilidade do transporte de mercadorias por navios [13]. Trabalhando com baixa segurança, tripulações menos qualificadas e sem preocupação ambiental [1], os navios BDC configuraram-se verdadeiras “bombas relógio flutuantes”, trabalhando abaixo dos padrões aceitos pela atividade marítima mundial [4] e pondo em risco toda a comunidade internacional. Tamanhas implicações exigiram reação por parte dos governos, que passaram a

propor medidas de contenção [13], através dos acordos e convenções internacionais e a criação de instrumentos como os segundos registros e o Port State Control.

Considerando as implicações exclamadas nos três âmbitos (econômico, trabalhista e ambiental), observa-se que, no fenômeno de adoção das Bandeiras de conveniência, há uma responsabilidade compartilhada, entre os armadores que optam pela BDC e os Estados que oferecem esse tipo de registro. O papel dos Estados de registro BDC como reguladores mostra-se ineficiente, ainda mais considerando a irresponsabilidade legislativa desses Estados, que fecham os olhos para a regulamentação internacional, proporcionando condições favoráveis à atividade marítima de baixa performance [4] e de menor confiabilidade [6]. Por outro lado, a escolha dos registros BDC é feita pelos armadores, que não dão o devido valor as práticas de segurança e conformidades do comércio internacional. Desvencilham-se de deveres e responsabilidades, em busca de diminuição de custos e aumento de receitas, contribuindo para as “deformações” da atividade marítima que foram vistas.

O advento das BDC's trouxe uma perspectiva desanimadora para os demais Estados de registro e armadores que permanecem atentos as boas práticas do transporte marítimo. E é nesse momento que evidencia-se o papel do Port State Control, para desincentivar as empresas á aderirem a BDC, atribuindo caráter indesejável, à armadores e seus navios repletos de irregularidades, nos principais centros da economia mundial [4]. Através do PSC, em colaboração com os segundos registros, os navios BDC vem sendo pouco a pouco deixados na periferia do comércio marítimo internacional, valorizando as boas práticas na atividade, e contribuindo para a restauração dos registros comprometidos com direitos sociais, responsabilidade, segurança e meio ambiente.

5. REFERÊNCIAS

- [1] MARQUES, P. A. *Descubra o Segredo por trás das Bandeiras de Conveniência e os Riscos para a Segurança Marítima*. Disponível em <https://estudosaduaneiros.com/bandeiras-de-conveniencia/>. Acesso em: 09/08/2017.
- [2] COSTA, A. *A UNCLOS, o mar livre e as bandeiras de conveniência*, p.1-27, 2014.
- [3] MOURA, D. V. *Bandeira do navio define legislação a ser seguida*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jul-18/tripulantes-sujeitos-leis-pais-cuja-bandeira-navio-arvora>. Acesso em: 21/06/2017
- [4] SARDINHA, A. *Registo de navios Estados de bandeira*. p. 7-34, Lisboa, 2013.
- [5] UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. *Review of Maritime Transport 2016*. Report by UNCTAD Secretariat. Gênova, p. 29-50, nov. 2016.
- [6] CASTRO JÚNIOR, O.A. *Segurança Marítima e Bandeiras de Conveniência*. p. 5-13, 2016.
- [7] SANTOS, P. *As Vantagens das Bandeiras de Conveniência*. 2011. Disponível em <http://www.pepeh.com.br/blog/?p=1566>. Acesso em: 21/06/2017
- [8] MARTINS, E.M.O. *Direito Marítimo: Nacionalidade, bandeira e registro de navios*. Rio Grande, v. XIV, 2011. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8989. Acesso em 20/07/2017.



- [9] GEORGE, R. *Bandeiras de conveniência e ações navais criminosas*. 2011. Disponível em <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral/bandeira-de-conveniencia-e-aco-es-navais-criminosas-imp-,712864>. Acesso em: 16/06/2017
- [10] MUNIZ, R. *A Nacionalidade do Navio à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982: O vínculo efetivo entre o navio e o Estado*. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica. Itajaí: UNIVALI, 2009.
- [11] IMO. International Maritime Organization. *Port State Control*. Disponível em: <http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>. Acesso em: 22/07/2017.
- [12] SARDINHA, A. *Port State Control*. 2014. Disponível em: <https://transportemaritimoglobal.com/2014/01/30/port-state-control/>. Acesso em: 30/07/2017.
- [13] STEIN, M. A. *Bandeiras de Conveniência: análise jurídica e econômica*. Dissertação de Mestrado em Direito. São Paulo: PUC, 2011.