

RESUMO

Estudo de defesa comercial na América Latina

Novembro 2025



Prof. Germano Mendes de Paula
Universidade Federal de Uberlândia – MG, Brasil

alacero

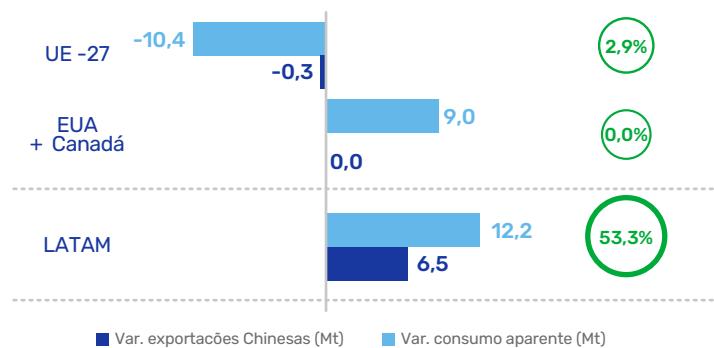
Objetivo

Divulgar informações sobre medidas de defesa comercial (MDC) aplicadas a produtos siderúrgicos na América Latina (LATAM) e no resto do mundo, comparando as características de tais medidas e processos de investigação, com o objetivo de identificar uma forma eficaz de defesa comercial para a LATAM no contexto do avanço das exportações chinesas no mercado global e do excesso de capacidade global.

Conclusão

- A LATAM deve implementar uma estratégia de defesa comercial ágil e eficaz para nivelar o campo de jogo, com **medidas mais rápidas e contundentes** (aumentos tarifários), seguindo o exemplo dos países desenvolvidos. Aplicar medidas de direitos compensatórios (CVD), de salvaguarda (SG) mais ampla e *anti-circunvention* (AC), que têm sido utilizadas com menos frequência em comparação com as medidas *antidumping* (AD) na região.
- **Reducir o tempo entre o início da investigação e a aplicação das medidas de AD**, aproximando-se da média global (de 462 para 398 dias) e encurtar a duração das etapas anteriores ao início da investigação, que na LATAM totalizam 27,4% aproximadamente mais tempo do que nas economias desenvolvidas.
- Estabelecer margens *ad valorem* mais elevadas para as medidas AD e para as CVD em relação aos países que não concorrem em condições equitativas, como é o caso da China.
- Até agora, a reação da LATAM tem sido insuficiente e, como resultado, mais da metade do aumento da demanda de aço (12 Mt) entre 2010 e 2023 foi capturada por produtos chineses (6,5 Mt).

Exportações chinesas de aço versus consumo aparente regional. 2010-2023.



Fonte: ALACERO com base em dados da OMC, TDM (para exportações chinesas), worldsteel (para consumo aparente) e estimativas próprias.

- Os Estados Unidos, o Canadá e a UE-27 conseguiram isolar-se do avanço das exportações chinesas graças à **combinação das médias de AD, SG, CVD, AC e à utilização de impostos de importação, refletindo a importância estratégica do setor siderúrgico para estes países**.
- **A China é o país com mais medidas aplicadas contra si.** Do total de 618¹ casos de medidas AD aplicadas entre 2010 e 2023, 29,1% foram especificamente dirigidos ao gigante asiático. Nos CVD, com um total de 85 casos aplicados, a participação chinesa foi de 45,9%. Por fim, nas SG, do total de 34, pelo menos 76,5% incluíam a China.

¹ É importante esclarecer que, se um país iniciou ou aplicou uma MDC contra dois países, se contabilizou duas vezes a medida, uma vez que os impactos sobre o fluxo comercial são distintos para os dois países alvo.

Fluxos de Comércio: China captura o mercado a base de subsídios

Entre 2010 e 2024, a China aumentou sua produção de aço bruto em 57%, atingindo 1.005 Mt, o que representou 53% do total global em 2024. Em um cenário de queda do consumo interno chinês, suas vendas externas aumentaram 181% entre 2010 e 2024 (de 42 Mt para 117 Mt). No mesmo período, **as exportações chinesas para a América Latina de aço laminado e semiacabado cresceram de 4,2 Mt para 14,1 Mt (233%).**

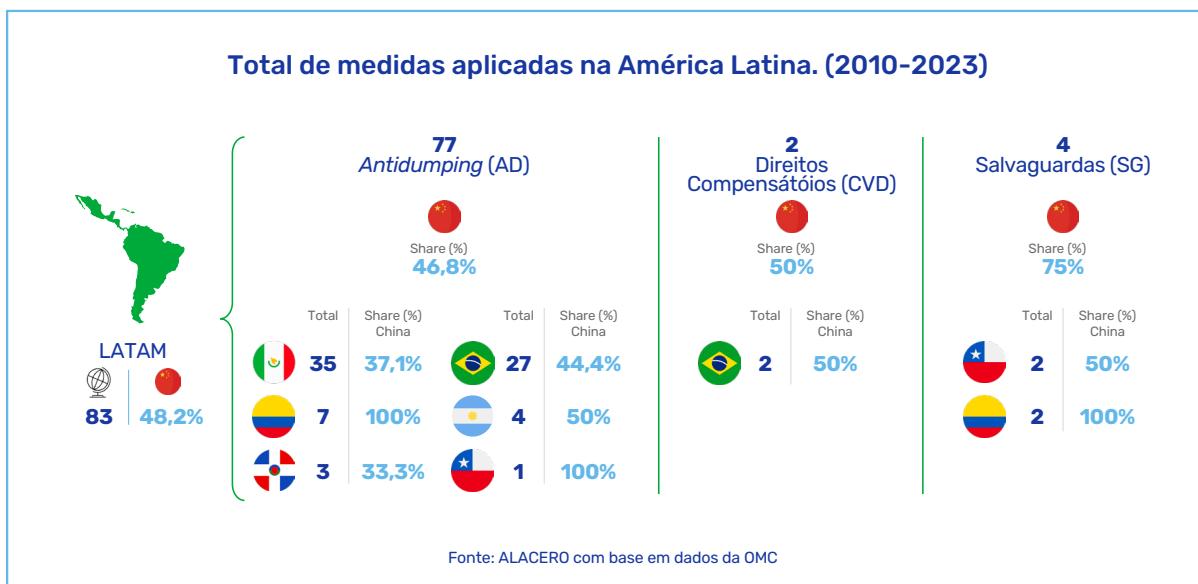
Em 2024, as vendas externas de aço da China aumentaram com um crescimento de +24,5% em relação a 2023 (117 Mt, representando 26,1% do total global), enquanto o resto do mundo (excluindo a China) registrou um ligeiro declínio de -0,4%.

Além do avanço nas exportações, o setor enfrenta um cenário caracterizado pelo **excesso de capacidade global** – estimado em 721 Mt de aço até 2027 – agravado pelo aumento da produção na China **sustentado por subsídios até dez vezes** maiores do que os dos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)², mesmo em condições adversas, como a queda acentuada da demanda interna.

² OCDE (2025), *OCDE Steel Outlook 2025*, Publicações da OCDE, Paris, maio de 2025. Disponível: <https://doi.org/10.1787/28b61a5e-en>. Entre as principais formas de subsídios, menciona: a) empréstimos, linhas de crédito, taxas de juros e garantias preferenciais; b) subsídios; c) isenções e reduções fiscais; d) programas destinados a impostos de importação e direitos aduaneiros indiretos; e) valores artificialmente baixos de bens e serviços, incluindo fatores de produção, utilização dos solos, água e eletricidade; f) programas de equalização.

Medidas de Defesa Comercial: Experiência Global e Lições para a LATAM³

O atraso na adoção do MDC na LATAM deixou a região mais exposta ao excesso de oferta global. Enquanto as economias mais avançadas recorrem a tarifas imediatamente aplicáveis, medidas SG com ampla cobertura, além de ações AD e AC, a LATAM tem demorado a responder e, como resultado, as exportações foram redirecionadas para a região.



93% das medidas de defesa comercial na região ocorreram no campo de empresas contra empresas, por meio da aplicação de 77 medidas AD concentradas em dois países, México e Brasil (juntos, 80,5% do total regional).

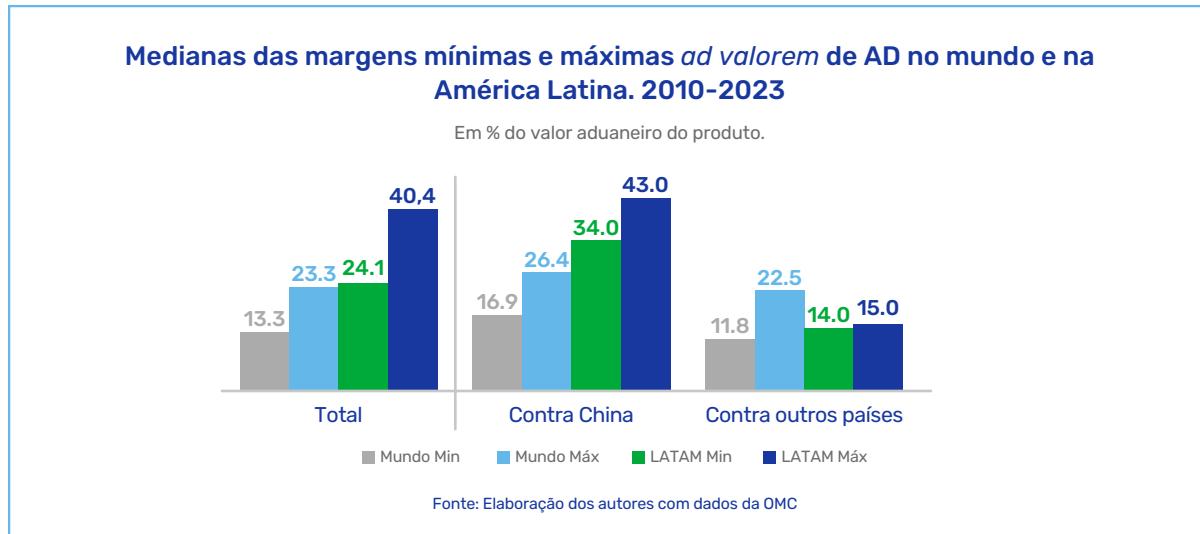
Além disso, as medidas de AD normalmente requerem mais tempo de investigação em comparação com outros tipos de instrumentos de defesa comercial, sendo que a duração média dos processos de AD globalmente foi de 398 dias. Na América Latina, esse mesmo procedimento foi ainda mais demorado, atingindo uma média de 462 dias. Por outro lado, os países latino-americanos demoraram cerca de 27,4%⁴ a mais do que a média global entre o período inicial em análise (período de dano) e a aprovação do início das investigações, conhecida como fase pré-investigação.

³ Existem vários estudos relacionados ao papel da China no comércio global e às MDC adotadas contra ela. Este estudo desenvolve indicadores para o aço.

⁴ Das 618 medições, foram verificadas as datas de 60 processos aleatórios: 30 de países da América Latina e 30 de países da UE, EUA e Canadá, comparando o tempo médio entre o período em estudo (a data inicial) em que o dano foi identificado e o início das investigações pelos governos.



Outra observação é que as taxas *ad valorem* aplicadas nas medidas AD são mais altas nos países da América Latina. Este valor não reflete necessariamente uma maior rigidez na aplicação da medida, mas **uma ação em casos extremos que exigem taxas mais elevadas para restabelecer o equilíbrio**. Ao analisar as taxas aplicadas especificamente à China, os percentuais são ainda maiores. O gráfico abaixo ilustra as informações apresentadas em detalhes.



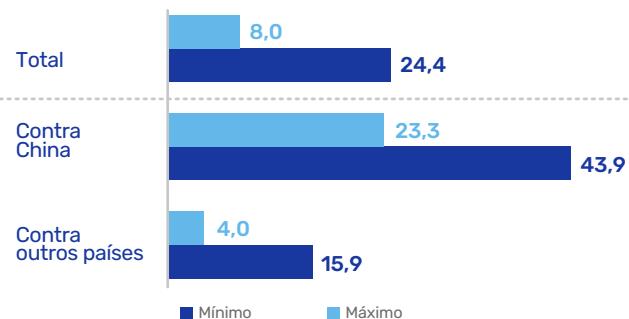
Entre as medidas que operam no âmbito de país, dois CVD foram aplicadas no Brasil e quatro SG foram adotadas, das quais duas foram aplicadas na Colômbia e duas no Chile. O que caracterizou as SG na América Latina, durante o período de 2010 a 2023, foi o número limitado de produtos cobertos pela medida e o tempo limitado de vigência.⁵

⁵ Os produtos especificados correspondem aos seguintes códigos alfandegários: Chile (2015, válido por 200 dias): 72132000, 72139110, 72139120, 72139190, 72271000, 72272000 e 72279000; Chile (2016, em vigor por 6 meses), nos mesmos códigos de 2015; Colômbia (2013): 7214200000 e 7213100000; e Colômbia (2013): 7213200000, 7213911000, 7213919000, 7213990010, 7213990090 e 7227900010. Os dois últimos foram publicados no mesmo dia, embora nenhuma data efetiva esteja disponível no website da OMC.

Em relação às medidas de CVD, o que emerge deste estudo é a baixa utilização desse instrumento na região, bem como as taxas *ad valorem* significativamente mais altas em relação à China, em comparação com outros países, **o que reflete o alto nível de subsídios que caracterizam a indústria siderúrgica chinesa.**

Mediana das margens mínimas e máximas *ad valorem* de CVD no mundo. 2010-2023

Em % do valor aduaneiro do produto



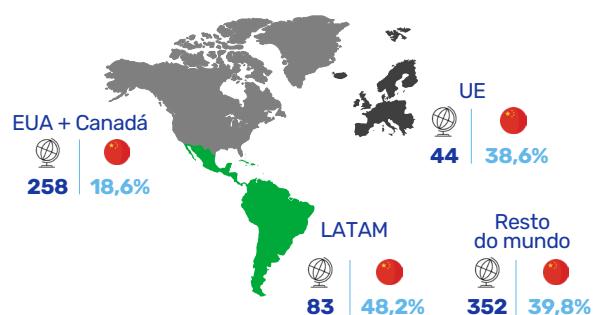
Fonte: Elaboração dos autores com dados da OMC

Medidas de defesa comercial aplicadas no setor siderúrgico a nível mundial

Totalmundial e % vs. China 2010-2023

Total	Share Chino (%)
618	
Antidumping (AD)	29,1%
85	
Direitos Compensatórios (CVD)	45,9%
34	
Salvaguardas (SG).....	76,5%
737	
AD + CVDs + SG	33,2%

Total por região e % vs. China 2010-2023



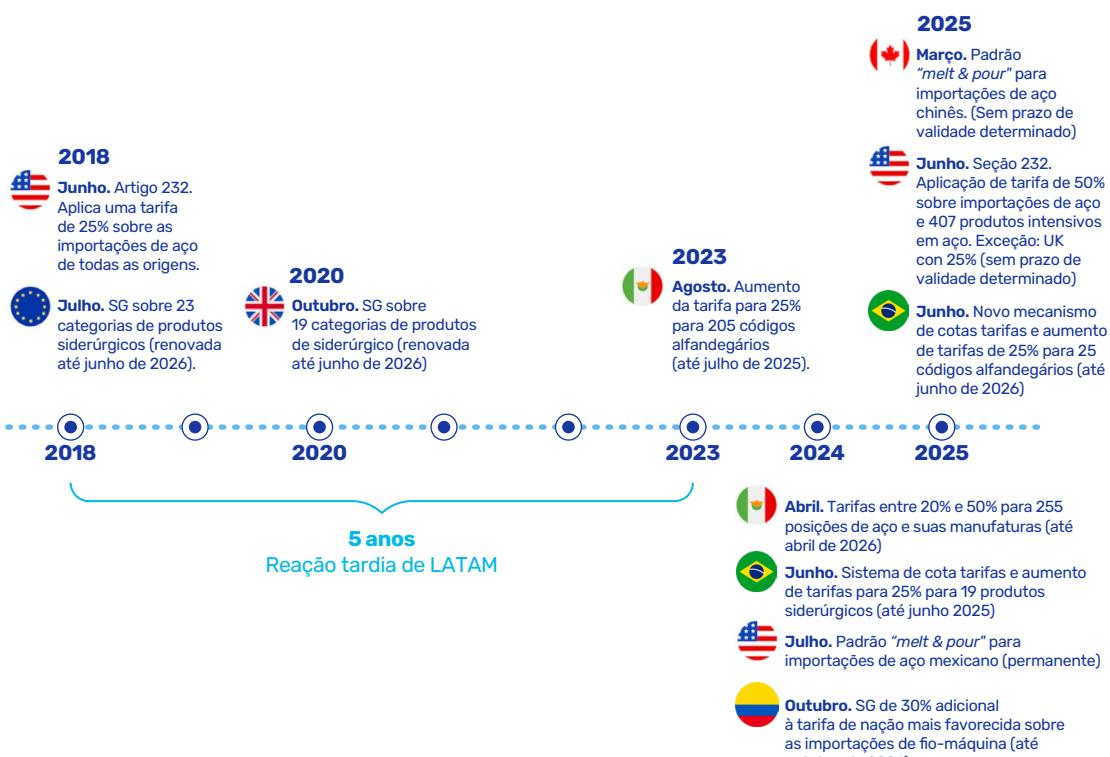
Fonte: Elaboração dos autores com dados da OMC

Tendências recentes: tarifas e novos MDC

A Seção 232 de 2018 implementada pelos EUA foi um marco na indústria siderúrgica porque, combinada com outras medidas (131 AD e 52 CVD), conseguiu desacelerar o avanço das exportações do gigante asiático para este país. Além disso, essa ação levou outros países a fortalecerem suas próprias defesas, já que com as portas do mercado norte-americano fechadas, o excedente chinês se acumulou ainda mais, buscando novos destinos e mercados. Neste contexto:

- **Em julho-18:** A UE impôs um mecanismo abrangente de SG⁶ em 23 de produtos siderúrgicos.
- **Outubro-20⁷:** Após a decisão de se retirar da UE ("Brexit"), o Reino Unido adotou uma medida SG abrangente para 19 produtos siderúrgicos.

Cinco anos depois, as principais economias latino-americanas reagiram



⁶ 23 categorias de produtos siderúrgicos (incluindo bobinas, chapas, vergalhões, fio-máquina, trilhos, tubos sem costura, tubos soldados, fios e muito mais) Disponível: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S007.aspx?MetaCollection=WTO&Id=246854&Language=

⁷ A medida foi aplicada aos seguintes códigos tarifários: 7208, 7209, 7210, 7211, 7212, 7213, 7214, 7215, 7216, 7217, 7221, 7222, 7225, 7226, 7227, 7228, 7302, 7305 e 7306.

O México aumentou, em agosto-23, as tarifas de importação para 25% sobre 205 itens tarifários, com validade até julho-25. A medida foi interpretada como uma resposta ao excesso de importações de países como China, Coreia do Sul e Índia, que são países sem acordos comerciais. Posteriormente, em abril-24 e em vigor por dois anos, foram fixadas tarifas entre 20% e 50% para 544 itens tarifários, dos quais 255 correspondiam as produtos siderúrgicos e manufaturas de aço.⁸ O objetivo do aumento é estabilizar a indústria mexicana e eliminar distorções no comércio.

O governo brasileiro, em junho-24, introduziu pelo período de um ano uma medida temporária de cotas tarifárias (com tarifa de 25% sobre o excedente da cota) para 13 produtos siderúrgicos⁹ e aumento tarifário para outros seis produtos. Em junho-25, **o Brasil renovou esse mesmo mecanismo por mais de 12 meses**, mas acrescentando seis¹⁰ códigos que estavam sendo usados para burlar as tarifas existentes, totalizando 25 posições tarifárias, sendo cotas e elevação tarifárias para 19 produtos e aumentos de tarifas (25%) sobre os seis restantes. Em relação às cotas tarifárias, foi estabelecida uma cota equivalente a 130 % do volume médio das importações de 2020 a 2022. Embora a medida tenha sido relevante, o grau de defesa da indústria nacional foi baixo, pois a cota foi aplicada aos volumes de importação de 2020-2022, que já eram elevados.

A Colômbia adotou uma SG de 30% em outubro-24,¹¹ além da tarifa de nação mais favorecida (5%), sobre as importações de fio-máquina de países sem acordo comercial, incluindo a China. A medida é válida por dois anos.

Finalmente, durante o primeiro semestre de 2025, o governo dos Estados Unidos adotou novas disposições sob a Seção 232, com o objetivo de fortalecer a defesa de sua indústria siderúrgica doméstica. Em junho-25, foi oficializado o aumento das tarifas aplicáveis às importações de aço e alumínio, dobrando a alíquota *ad valorem* vigente de 25% para 50%.¹² O escopo da medida também foi ampliado para incluir mais 407 categorias de produtos intensivos em aço e alumínio, sujeitos então a uma tarifa adicional de 50% sobre o valor do teor de metal. Esta disposição visa a evitar que tarifasobre o aço estimulem as importações de produtos intensivos em aço, ou seja, a importação indireta de aço.

⁸ Foi estabelecida uma tarifa em 25% para bobinas laminados a frio e a quente; e entre 25% e 35% (dependendo do caso) para perfis, material revestido, vergalhões, fio-máquina e tubos.

⁹ A medida foi aplicada aos seguintes códigos tarifários: 72083700, 72083890, 72083910, 72083990, 72091600, 72091700, 72104910, 72106100, 72139190, 73041900, 73051100, 73051200 e 73061900, que incluem produtos como chapa grossa, bobina laminada a quente, bobina laminada a frio, chapa galvanizada a quente, galvalume e fio-máquina; bem como outros produtos siderúrgicos dos códigos 72172090, 72173010, 72299000, 73084000, 73143100 e 73170090, incluindo arames soldados e galvanizados, estruturas metálicas, redes metálicas e vedações, bem como pregos, grampos e artigos semelhantes de aço.

¹⁰ Códigos adicionados em junho de 2025: Chapas e bobinas de outras ligas de aço: 72253000, 72255090, 72259200 e 72259990. Códigos adicionados em agosto de 2025, perfis: 72163200 e 72163300. Embora os dois últimos tenham sido aprovados apenas em agosto de 2025, eles têm o mesmo prazo de validade dos demais códigos, ou seja, até junho de 2026.

¹¹ Disponível: <https://www.mincit.gov.co/normatividad/decretos/2024/decreto-1294-del-18-de-octubre-de-2024>

¹² Disponível: <https://www.bis.doc.gov/index.php/232-steel>.

Em resposta às decisões implementadas pelo segundo governo de Donald Trump, o **Canadá** tomou medidas,¹³ incluindo: conforme anunciado em 19 de junho-25, reduziu as cotas tarifárias para aço de países que não possuem um acordo de livre comércio (ALC) de 100% para 50% dos volumes de 2024. Uma vez atingido esse limite, a aplicação de uma tarifa de 50%. Para países com ALC – exceto os Estados Unidos – introdução de cotas tarifárias para o aço, com uma tarifa de 50%, assim que 100% do volume previsto para 2024 for atingido. Finalmente, para os Estados Unidos, será aplicada uma tarifa de 25% como tarifa¹⁴ recíproca, em resposta com a aplicada por este país ao Canadá. Em julho-25, o Canadá aplicou tarifas adicionais de 25% sobre as importações de aço de todos os países, exceto os Estados Unidos, contendo aço *“melted and poured”* na China. **Isso marca outra tendência crescente: a tentativa de bloquear a triangulação ou desvio de comércio (“circumvention”) em um cenário em que a China enfrenta restrições crescentes às suas exportações de aço.**

¹³ Disponível:
<https://www.pm.gc.ca/en/news/news-releases/2025/07/16/prime-minister-carney-announces-new-measures-protect-and-strength>

¹⁴ Disponível: <https://orders-in-council.canada.ca/attachment.php?attach=47105&lang=en>

Recomendações

Para nivelar a competitividade a América Latina deve implementar uma estratégia de defesa comercial ágil e eficaz:

- **Agir sempre que o dano for comprovado e não apenas em casos extremos.**
- **Aumentar as tarifas alfandegárias**, pois é um instrumento mais rápido e completo do que AD e CVD;
- **Aplicar medidas de CVD, SG e AC de maior alcance**, que foram aplicadas com menos frequência em comparação do que AD. As medidas de CVD possibilitam neutralizar os efeitos dos subsídios concedidos por governos estrangeiros, enquanto as SG são instrumentos eficazes para limitar o aumento repentino das importações que causa prejuízos à indústria nacional, e as medidas AC buscam reforçar a eficácia das MDC anteriormente adotadas, evitando que sejam contornadas por meio de práticas como desvio de comércio ou transformação mínima de produtos;
- **Reducir o tempo** entre o início da investigação e a aplicação das medidas, aproximando-se da média global (de 462 para 398 dias);
- **Reducir a duração das etapas prévias da investigação** entre a identificação do dano e o início efetivo das investigações de uma média de 529 na América Latina para 415 dias (EUA, UE e Canadá).
- **Estabelecer margens *ad valorem* mais elevadas para AD e CVD em relação aos países que não competem em condições equitativas**, como foi o caso da China. Além disso, os países que adotam MDC contra a China devem estar cientes do risco de transbordo ou evasão através de países terceiros com investimentos significativos de origem chinesa, em particular nos países da ASEAN.
- **Monitorar continuamente as importações diretas e indiretas de aço e as MDC associadas**, tendo em vista o possível impacto na cadeia de valor industrial.