

diferenciaria de empresas atuando em ambiente de mercado. Segundo as peticionárias, essas empresas seriam o principal foco das medidas de reestruturação e consolidação do setor siderúrgico, tendo como meta a criação de grupos produtivos de maior porte e mais alinhados aos objetivos do governo.

252. Como reforço à argumentação, foi citado o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), intitulado *State Enterprises in the Steel Sector*. O documento reconhece que o aço é uma indústria de base frequentemente tratada como estratégica, e que, por isso, a presença de empresas estatais no setor tenderia a ser mais acentuada do que em outros ramos industriais. A OCDE apontou que o caráter intensivo em capital da indústria siderúrgica, somado aos custos afundados e à natureza intermediária do aço em cadeias globais de produção, faria com que qualquer tratamento preferencial às SOEs possa gerar superinvestimento, barreiras à saída e propagação de distorções comerciais internacionais.

253. A petição ainda observou que, além da produção direta de aço, essas SOEs também atuariam na extração e fornecimento de matérias-primas essenciais, como o minério de ferro. Um exemplo mencionado foi o Ansteel Group, terceiro maior produtor de aço do mundo em 2022, que, além de operar na siderurgia, controlaria minas de minério de ferro por meio de sua subsidiária Anshan Iron & Steel Corporation - evidência, segundo as peticionárias, da verticalização estatal e do controle amplo da cadeia produtiva pelo Estado russo.

254. Esse domínio direto sobre setores estratégicos como mineração e energia, aliado à posição central das SOEs no setor, contribuiria para comprometer a lógica de precificação independente, criando um ambiente econômico que não reflete os fundamentos de uma economia de mercado.

255. A petição argumentou que a transição da economia russa após o colapso da União Soviética envolveu um processo acelerado e concentrado de privatizações, cujos beneficiários teriam sido empresários com estreita relação com o núcleo do poder estatal, em especial apoiadores do então presidente Boris Yeltsin. Segundo o documento, durante os anos 1990, indústrias-chave como petróleo, mineração, metalurgia e engenharia passaram à iniciativa privada, em grande parte por preços considerados baixos, o que teria dado origem a um sistema oligopolizado e politicamente vinculado ao Kremlin.

256. Essa origem política das privatizações, conforme alegado, resultaria em um arranjo institucional peculiar: ainda que formalmente privadas, as maiores empresas industriais russas manteriam vínculos estruturais com o Estado, limitando sua autonomia. O documento assinalou que uma simples crítica pública por parte das autoridades poderia alterar decisões empresariais, devido ao receio de represálias como o exílio de empresários ou a reestatização de ativos. Como reflexo dessa proximidade, diversas sanções internacionais impostas à Rússia se estenderam aos oligarcas que controlam conglomerados industriais de aço.

257. A petição citou nominalmente empresários que controlam as maiores siderúrgicas russas, como Alexey Mordashev (Severstal), Alisher Usmanov (USM Holdings), Roman Abramovich (Evraz), Victor Rashnikov (Magnitogorsk Iron & Steel Works) e Evgeny Zubitskiy (Industrial Metallurgical Holding), todos alvos de sanções internacionais em razão de suas conexões com o Governo russo e de seu papel estratégico em setores industriais sensíveis.

258. Assim, a petição concluiu que, embora não configuradas formalmente como estatais, essas empresas não operariam sob lógica autônoma de mercado, sendo marcadamente influenciadas por interesses políticos e orientações estatais, o que comprometeria a independência empresarial e justificaria o reconhecimento de distorções estruturais no setor siderúrgico russo.

259. A petição destacou que, embora a estrutura industrial estatal da Rússia tenha sido amplamente privatizada na década de 1990, esse movimento começou a ser revertido a partir dos anos 2000, com a adoção de uma política de reestatização seletiva voltada a setores estratégicos. O caso emblemático citado foi o da empresa petrolífera Yukos, cuja principal unidade de produção foi reestatizada em 2004. A esse episódio seguiram-se a retomada de controle governamental sobre empresas como Sibneft (petróleo), United Heavy Machines e Power Machines (engenharia), AvtoVAZ (automóveis) e diversas plantas aeroespaciais e militares.

260. Outro exemplo de destaque foi o da Gazprom, que passou a ter 51% de suas ações controladas diretamente pelo Estado, consolidando a posição do governo como ator central no setor de gás - insumo crítico para a indústria siderúrgica. A OCDE, em estudo de 2006, teria reconhecido que a reestatização na Rússia apresentava uma tendência inequívoca e significativa, com a participação estatal na capitalização de mercado subindo de 20% em 2003 para 30% em 2006.

261. Esse processo de reestatização coincidiu com a adoção da Lei Federal nº 57-FZ de 2008, que exige autorização do governo para que investidores estrangeiros adquiram participação societária em setores estratégicos. A lista de setores sujeitos a essa regulação inclui atividades como produção de metais com propriedades especiais - entre eles os utilizados na fabricação de fio-máquina -, o que, segundo as peticionárias, reforçaria o controle do Estado sobre cadeias industriais relevantes para a defesa e a soberania nacional.

262. De acordo com a petição, esse processo de reestatização, por vezes denominado de forma crítica como "renacionalização sorrateira", implicaria uma crescente presença estatal na economia sem transparência, por meio de mecanismos como questionamentos judiciais sobre privatizações anteriores, execuções tributárias seletivas, ou pressões indiretas para aquisição estatal de ativos estratégicos. A intervenção estatal, ainda que formalmente limitada por normas legais, ocorreria na prática por caminhos informais e opacos.

263. Assim, a reapropriação de ativos industriais pelo Estado, sobretudo em setores ligados à infraestrutura, defesa e energia, demonstraria - no entendimento das peticionárias - que a lógica de mercado estaria sendo substituída por uma lógica de planejamento centralizado e interesse político, o que comprometeria a formação de preços livres e a competitividade efetiva, justificando o reconhecimento de uma situação particular de mercado.

264. A petição argumentou que, a partir da invasão da Ucrânia em 2022, a Rússia teria iniciado uma fase de intervenção econômica ainda mais intensa, justificada oficialmente como resposta às sanções econômicas e à necessidade de resiliência produtiva. Essa nova fase, segundo as peticionárias, envolveria não apenas o aumento do apoio estatal a setores estratégicos, como também a reversão de privatizações, consolidando um modelo de economia de guerra, com traços crescentes de centralização e dirigismo estatal.

265. Durante o Fórum Econômico Oriental, o presidente Vladimir Putin negou a existência de um processo sistemático de reestatização. No entanto, a petição destacou que diversos eventos demonstrariam o contrário. Um dos casos relatados envolveu ações da Procuradoria-Geral da Rússia para reverter privatizações dos anos 1990, sob a alegação de que teriam sido realizadas por autoridades sem competência legal. Tal argumento teria sido usado para reestatizar empresas como Bashkir Soda Company, Metafrax Chemicals, Solikamsk Magnesium Plant e Fin-Project - todas atuantes em setores estratégicos como química e mineração.

266. Além disso, foi mencionado que em fevereiro de 2024 o Estado russo ajuizou ação para reestatizar a Etalon, controladora da planta eletrometalúrgica de Chelyabinsk e de outras unidades produtoras de ligas de ferro. A justificativa formal teria sido a ilegalidade da privatização original. No entanto, a petição ressaltou que o verdadeiro objetivo da medida seria retomar o controle de ativos com relevância para a indústria militar, já que essas plantas produzem insumos para armamentos e estariam exportando para países considerados hostis.

267. As peticionárias também citaram que esses movimentos estariam inseridos em um projeto mais amplo de consolidação de setores industriais chave, com forte presença estatal e centralização das decisões estratégicas. Mesmo que tais medidas não fossem formalmente classificadas como nacionalizações em larga escala, a atuação combinada da procuradoria, das autoridades reguladoras e de fundos públicos demonstraria uma clara política de reconcentração estatal da capacidade produtiva.

268. Com base nesse cenário, a petição concluiu que a intervenção estatal na economia russa, intensificada a partir de 2022, comprometeria qualquer presunção de funcionamento regular de mercado, especialmente no setor siderúrgico e na cadeia do fio-máquina. A centralização e a opacidade das decisões governamentais - aliadas à vinculação entre política econômica e objetivos geopolíticos - configurariam um ambiente

institucional em que a lógica de mercado é substituída por critérios políticos e estratégicos, justificando a aplicação de metodologia alternativa para fins de determinação do valor normal.

269. A petição argumentou que o Estado russo exerce domínio direto e indireto sobre o setor energético, o que impactaria significativamente os custos de produção do fio-máquina, tendo em vista que sua principal matéria-prima, o tarugo, é submetido a processo de laminação a quente que demanda intenso consumo de energia elétrica e gás natural. O governo, segundo as peticionárias, concederia apoio indireto robusto ao setor siderúrgico por meio de subsídios no setor energético e da manutenção de uma infraestrutura sob controle estatal.

270. De acordo com dados da World Steel Association, a energia pode representar entre 20% e 40% dos custos totais de produção do aço, dependendo do processo adotado. Com base nesse parâmetro, as peticionárias sustentaram que o subsídio energético na Rússia geraria uma vantagem competitiva artificial aos produtores locais, prejudicando as condições normais de concorrência.

271. O setor de gás, classificado como estratégico e monopólio natural pela legislação russa, seria regulado por uma série de atos normativos que estabelecem preços máximos e tarifas controladas pelo governo. A Gazprom, principal fornecedora e controlada pelo Estado, detém a propriedade do sistema nacional de fornecimento unificado de gás (UGSS) e seria responsável por sua modernização e manutenção. Cerca de 85% da produção de gás natural na Rússia decorre de empresas estatais, como Gazprom (75%) e Rosneft (70%).

272. A petição destacou ainda que a diferença entre os preços domésticos e internacionais do gás natural seria significativa, conforme analisado pelo Departamento de Comércio dos EUA (DOC), o que caracterizaria um mercado doméstico dissociado das forças globais de oferta e demanda. Essa distorção, segundo a decisão do DOC, comprometeria os preços finais de bens produzidos na Rússia, incluindo o fio-máquina.

273. Além disso, o setor energético russo teria sido objeto de políticas de investimento estruturadas, como o Programa de Desenvolvimento Energético 2013-2024, com alocação de 134,5 bilhões de rublos. Entre os subprogramas, destacaram-se os voltados à modernização da indústria elétrica e ao desenvolvimento da produção de gás natural liquefeito (GNL), ambos com financiamento direto do Governo russo.

274. Por fim, observou-se que grandes siderúrgicas russas, como Severstal, MMK e NLMK, seriam em parte autossuficientes na geração de energia elétrica, o que ampliaria sua vantagem competitiva. A Severstal, por exemplo, produziria mais de 60% da energia que consome, adquirindo o restante em mercados atacadistas a preços não regulados, o que não estaria disponível para concorrentes estrangeiros. Esse contexto reforçaria, segundo as peticionárias, a existência de uma situação particular de mercado, com preços internos descolados da realidade concorrencial global.

275. A petição argumentou que a Rússia adotaria, desde 2014, uma política institucionalizada de substituição de importações, implementada formalmente por meio da Lei nº 488-FZ (Industrial Policy Law). Essa política visaria reduzir a dependência de produtos estrangeiros, promovendo a produção doméstica por meio de subsídios, restrições à importação e preferências regulatórias. A operacionalização dessas medidas seria atribuída da Comissão Governamental de Substituição de Importações, criada em 2015 e responsável por coordenar a atuação de órgãos federais e governos locais na aplicação da política.

276. A petição apontou que a indústria de metais seria uma das mais afetadas pela política, com planos de ação específicos que determinam a substituição de até 100% de determinados produtos importados por equivalentes nacionais. Destacou-se que diversas normas regulatórias, como a Lei de Contratações Públicas (44-FZ) e a Lei das Estatais (223-FZ), imporiam preferência legal por produtos russos em licitações públicas. O Decreto nº 656, por sua vez, lista produtos que não poderiam ser adquiridos por órgãos públicos caso não sejam de origem nacional.

277. Em relação ao fio-máquina, objeto da petição, foi mencionada a Resolução nº 155, que estabelece um desconto de 15% para produtos russos frente aos estrangeiros em compras públicas, e inclui explicitamente o fio-máquina como produto preferencial. Além disso, a Resolução nº 2.744-r e a nº 2.781-r restringem a aquisição, por empresas estatais e listadas, de determinados produtos industriais não originários da Rússia sem prévia autorização do Comitê Governamental.

278. A petição também observou que esse regime protecionista se estende às empresas privadas que implementariam projetos de investimento subsidiados pelo governo, as quais ficariam impedidas de adquirir certos produtos importados sem consentimento estatal. Esse controle, segundo as peticionárias, eliminaria a concorrência com produtos estrangeiros em diversos segmentos da economia, afetando diretamente o equilíbrio de mercado no setor de fio-máquina.

279. Em reforço, a petição citou um questionário enviado em 2018 pelos Estados Unidos à OMC, no qual foram expressas preocupações com o grau de intervenção estatal nas decisões de compra na economia russa, mencionando diversas resoluções que impõem preferências obrigatórias por produtos e serviços de origem nacional.

280. Dessa forma, a política de substituição de importações na Rússia, segundo as peticionárias, criaria distorções substanciais nos preços e nas condições de mercado.

281. A petição destacou que o fio-máquina originário da Rússia já foi objeto de investigações antidumping conduzidas por autoridades estrangeiras, as quais teriam concluído pela existência de distorções relevantes de mercado naquele país. Tais precedentes reforçariam, segundo as peticionárias, o argumento de que os preços praticados na Rússia não refletem condições normais de mercado e, portanto, não deveriam ser utilizados para fins de comparação no cálculo do valor normal.

282. Foi mencionado que, em 2022, a Trade Remedies Authority do Reino Unido concluiu, no caso TD0011 envolvendo produtos laminados a frio da Rússia, que havia uma "particular market situation (PMS)" no país. A autoridade britânica identificou distorções nos preços do gás natural e do transporte ferroviário de mercadorias, entendendo que tais fatores afetavam diretamente os custos de produção. O entendimento foi de que essas distorções inviabilizavam o uso dos preços internos russos como base para o valor normal, devendo ser adotada metodologia alternativa.

283. Além disso, a petição reiterou que a U.S. International Trade Commission decidiu, também em 2022, que a Rússia não seria mais tratada como uma economia de mercado. A decisão, aplicável a todas as investigações em que o país estivesse envolvido, teria como fundamento o retorno da intervenção estatal generalizada e a perda de autonomia das empresas privadas diante das diretrizes políticas do Kremlin.

284. Esses precedentes internacionais seriam apresentados como demonstrações objetivas de que os preços russos estariam contaminados por fatores não mercadológicos, como subsídios, controle de insumos estratégicos e alinhamento político das empresas com o governo. Para as peticionárias, essas decisões reforçariam a plausibilidade da tese de que o mercado russo de fio-máquina se encontra em situação particular de mercado (PMS), justificando o emprego de metodologia alternativa para a determinação do valor normal no âmbito da investigação nacional.

285. A petição concluiu que há conjunto robusto de elementos que caracterizariam uma Situação Particular de Mercado (PMS) no setor de fio-máquina da Rússia, nos termos do artigo 2.2 do Acordo Antidumping da OMC. Entre os fundamentos invocados, destacam-se a presença dominante de empresas estatais ou politicamente vinculadas ao Kremlin, a existência de políticas públicas intervencionistas, como o controle de preços, os subsídios e as restrições regulatórias, além de barreiras à entrada de produtos estrangeiros por meio da política de substituição de importações.

286. A petição também argumentou que o mercado doméstico russo não refletiria as condições normais de oferta e demanda, especialmente após a intensificação do dirigismo estatal em decorrência das sanções internacionais impostas à Rússia a partir de 2022. Essa situação comprometeria a confiabilidade dos preços internos como base para determinação do valor normal no contexto da investigação antidumping.

287. Além disso, as peticionárias defenderam que, diante desse ambiente econômico artificialmente moldado pelo Governo russo, o uso de metodologia alternativa seria não apenas permitido, mas necessário para assegurar a isonomia do processo e a preservação dos princípios do direito antidumping. O emprego de preços de terceiros mercados ou custos de produção reconstruídos, segundo a petição, seria o caminho metodológico compatível com os parâmetros internacionais e as práticas adotadas por outras autoridades investigadoras.

