



AGÊNCIA ESTADUAL DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO RIO GRANDE DO SUL  
Av. Borges de Medeiros, 659 - 14º andar - Bairro Centro - CEP 90020-023 - Porto Alegre - RS - www.agergs.rs.gov.br  
CNPJ 01.962.045/0001-00

### INFORMAÇÃO Nº 83/2023 - DT

Expediente:	000516-39.00-23-0
Origem:	Concessionária Rota de Santa Maria S./A.
Assunto:	Pedido de Reequilíbrio Econômico-Financeiro da Concessionária Rota de Santa Maria em virtude do aumento extraordinário dos preços dos insumos

Prezado Diretor,

Este expediente retorna para análise desta Diretoria em razão da inclusão de novo documento encaminhado pela Concessionária Rota de Santa Maria S./A. para ser considerado e avaliado no pleito de reequilíbrio econômico-financeiro ocasionado pelo aumento extraordinário dos preços dos insumos. Tal documento refere-se ao estudo econômico desenvolvido pela empresa Tendências Consultoria para fundamentar o posicionamento da Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias em fóruns de debate cuja temática abrange a elevação dos custos associados aos insumos básicos para a realização de obras e serviços de infraestrutura rodoviária (documento SEI nº 0392277).

É o relatório.

O Ofício RSM nº 127/2023-PC (documento SEI nº 0381807) encaminhado pela Concessionária Rota de Santa Maria S./A. a esta Agência solicitando a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro tem como fundamentação a ocorrência dos eventos *agravamento da pandemia de COVID-19 no ano de 2021* e a *eclosão da Guerra entre Rússia e Ucrânia*, em fevereiro de 2022, e seus efeitos sobre os preços dos insumos necessários para a realização de obras e serviços previstos no Programa de Exploração da Rodovia (PER), especialmente para os insumos asfálticos, combustível, aço, metais pétreos e cimento. Segundo a requerente, estes eventos se caracterizariam como eventos de caso furtivo e de força maior sendo, portanto, eventos extraordinários cujo risco estaria associado ao Poder Concedente.

O custo extra originado pelo aumento extraordinário dos preços dos insumos para o primeiro ano da concessão, isto é, de agosto de 2021 a agosto de 2022, foi estimado em R\$ 27.723.844,11 (vinte e sete milhões, setecentos e vinte e três mil oitocentos e quarenta e quatro reais e onze centavos), em valor nominal. Entretanto, a Concessionária ressalta que o impacto destes eventos não se limita apenas ao período considerado para esta solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, mas que abrange períodos futuros da concessão devido às obrigações de obras e serviços previstos no PER.

No dia 07 de junho de 2023 foi realizada reunião com membros da Concessionária Rota de Santa Maria (também representada por consultores das empresas Tendências Consultoria e Manesco, Ramires, Perez, Azevedo Marques - Sociedade de Advogados), da Secretaria de Parcerias e Concessões (SEPAR), da Secretaria de Logística e Transportes (SELT) e da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS), onde foram apresentadas as principais argumentações jurídicas e econômicas da Concessionária sobre o pleito de reequilíbrio. Poder Concedente e AGERGS fizeram considerações sobre questões metodológicas e solicitaram informações mais detalhadas sobre o estudo elaborado pela Tendência Consultoria (documento SEI nº 0382052), bem como a realização de cenários para cada evento ensejador do pedido de reequilíbrio.

O estudo elaborado pela empresa Tendências Consultoria para a Associação Brasileira de Concessionárias de Rodovias (documento SEI nº 0392277) a fim de dar suporte à segunda em fóruns de discussão sobre o impacto do aumento dos preços dos insumos necessários para a realização de obras e serviços de infraestrutura rodoviária foi enviado pela Concessionária em 17 de julho de 2023. Desta forma, o Parecer incluído neste expediente para análise não é um estudo do caso específico da Concessionária, ou seja, não demonstra o cenário à época de lançamento do Edital nº 0001/2020 pelo Estado do Rio Grande do Sul, em 23 de setembro de 2020.

A pesquisa desenvolvida pela Tendências Consultoria buscou avaliar se o comportamento dos preços dos insumos básicos para a execução de obras e serviços de infraestrutura rodoviária a partir de janeiro de 2020 poderiam ser projetados e, assim, considerados na proposta econômica apresentada pelas Concessionárias. Foram avaliados os produtos asfálticos – abrangendo o cimento asfáltico de petróleo (CAP) 30-45, CAP 50-70, emulsões asfálticas e ligantes betuminosos –, cimento, aço – englobando o preço médio de aço CA, aço galvanizado, sinalização vertical e vergalhões e arames de aço carbono –, *diesel*, madeira e materiais pétreos. Com exceção da madeira, são estes os principais grupos de insumos apontados pela Concessionária com aumento de preço extraordinário.

O modelo de previsão do comportamento dos preços dos insumos analisados utilizou-se da técnica de *machine learning* de árvore de decisão por meio dos algoritmos *XGboost* com *framework* de *gradiente boosting*. De acordo com o Parecer, esta metodologia foi escolhida pela sua flexibilidade, pois a determinação das variáveis consideradas mais adequadas para a previsão ocorre de modo automático pelo modelo, baseando-se na identificação das principais relações matemáticas entre as variáveis. Cabe ressaltar que, apesar da breve descrição sobre as vantagens e desvantagens dos modelos de *machine learning*, não foi encaminhado pela Concessionária o “Anexo com a descrição detalhada da técnica” nem como anexo ao Ofício RSM nº 187/2023-PC, nem pelo *link* disponibilizado no próprio ofício. Assim, questionamentos metodológicos, especialmente quanto à periodicidade dos dados e, portanto, o tamanho da amostra utilizada para a estimação do modelo preditivo e qual a justificativa para a escolha deste período temporal, ficam sem resposta.

Dos três modelos preditivos estimados, foi considerado apenas aquele denominado “*modelo 2019*”, pois abrangia dados dos anos de 2010 a 2019 sendo o mais próximo do período de lançamento do Edital nº 0001/2020, em 23 de setembro de 2020.

Com relação aos resultados, o *modelo 2019* foi capaz de prever a elevação dos preços dos insumos pertencentes aos grupos de *cimento* e *diesel*, de modo que os valores estimados se aproximaram dos valores observados entre 2020 e 2021. Para os demais produtos analisados as estimativas ficaram abaixo dos preços observados. Dos 12 insumos considerados no estudo<sup>[1]</sup>, os produtos CAP 30-45, emulsões asfálticas, preço médio do aço CA, vergalhões e arames de aço carbono e chapa de madeira compensada apresentaram incremento nos preços significativamente maiores que o valor estimado pelo modelo preditivo.

Ainda que os resultados apresentados no Parecer corroborem o argumento da Concessionária, de “que o aumento dos insumos ocasionados pela Pandemia e pela Guerra da Ucrânia foi extraordinário, imprevisível e inevitável (Ofício RSM nº 187/2023-PC, p. 2)”, é preciso destacar o cenário econômico e epidemiológico à época do lançamento do edital para a concessão da RSC-287 no trecho entre Tabai e Santa Maria.

Reitera-se a análise já realizada por esta Diretoria sobre o contexto em que se deu o lançamento do Edital nº 0001/2020 e a apresentação da proposta econômica feita pela licitante (ver Informação 44 – documento SEI nº 0385693). A Concessionária afirma “ter considerado na apresentação da sua proposta o cenário econômico já existente naquele momento”, bem como a “existência da pandemia do COVID-19 ser de conhecimento quando do lançamento do Edital e da apresentação da Proposta Econômica (ambos ocorridos em 2020) (Ofício RSM nº 127/2023-PC, p. 6)”. No entanto, argumenta que o impacto da pandemia sobre os preços dos insumos e, portanto, no futuro da concessão foram “absolutamente imprevisíveis e de consequências incalculáveis e inevitáveis (Ofício RSM nº 127/2023-PC, p. 6)”. Em termos econômicos e estatísticos, costuma-se utilizar os conceitos de *risco* e *incerteza* para avaliar a possibilidade de ocorrência de um evento. Como bem explicado pela Tendências Consultoria em seu Parecer, é reproduzido abaixo a definição de cada um dos termos.

O termo "risco" refere-se a **eventos previsíveis e associados a uma determinada probabilidade de ocorrência** (seja essa probabilidade estimada empiricamente ou baseada em uma avaliação subjetiva). Tais eventos são incorporados na matriz de risco dos contratos e, portanto, precificados pelas empresas participantes do edital de licitação em suas ofertas. Já o termo "incerteza" refere-se a **eventos que não são conhecidos ou sequer passíveis de serem antecipados**. Em situações de incerteza, os eventos não são corriqueiros, impossibilitando a atribuição de probabilidades e, por consequência, a mensuração de suas consequências. (PARECER, p. 7-8, 2022, grifos do original).

Na data do lançamento do Edital nº 0001/2020 a pandemia da COVID-19 havia sido declarada há pouco mais de seis meses<sup>[2]</sup> sendo, portanto, um evento de conhecimento público. Os cenários quanto ao agravamento e/ou abrandamento da pandemia e seus efeitos sobre variáveis econômicas poderiam ser considerados pela Concessionária, visto que estes conteriam diferentes riscos associados a sua ocorrência. Ou seja, dado que o lançamento do edital para a concessão de trecho da RSC-287 realizou-se durante a pandemia da COVID-19, seus desdobramentos sobre a economia mundial e nacional tornaram-se "eventos previsíveis e associados a uma determinada probabilidade de ocorrência (seja essa probabilidade estimada empiricamente ou baseada em uma avaliação subjetiva)". Estimativas e projeções sobre a recuperação econômica foram realizadas ainda no primeiro semestre de 2020, considerando cenários otimistas, pessimistas e mais comumente verificados em eventos de recessão<sup>[3]</sup>.

As medidas adotadas para conter a disseminação do novo coronavírus causador da COVID-19 passaram por restringir a circulação das pessoas, a realização de eventos, o funcionamento de estabelecimentos considerados não essenciais. Além disso, em alguns casos, foi estimulada a reconversão industrial – adaptação de fábricas para a produção de insumos necessários para o enfrentamento da doença – a fim de adequar a demanda existente por tais produtos<sup>[4] [5]</sup>. Estas ações se caracterizaram como um choque duplo de demanda e oferta sobre a economia nacional e global.

Com a retomada da maioria das atividades, ainda que não a padrões pré-pandemia, os setores produtivos encontraram dificuldades no acesso a matérias-primas, aumento dos preços e prazos de entrega. Diversas notícias foram veiculadas na mídia sobre a escassez de insumos que abrangiam as mais diversas atividades econômicas sendo reiteradamente citados os produtos como aço, ferro, papelão, plásticos, madeira e algodão, que são essenciais para várias cadeias de produção<sup>[6] [7] [8] [9]</sup>. Justifica-se este acontecimento, pelo lado da oferta, em razão da redução da produção na fase inicial da pandemia e da diminuição dos estoques pelas empresas e, pelo lado da demanda, da própria demanda reprimida e os pedidos em maior volume devido ao receio de escassez dos insumos e produtos, retroalimentando tal fenômeno. Apesar da expectativa de parte do mercado de que esta situação se normalizasse ainda em 2020<sup>[10]</sup>, no final do mês de novembro e em dezembro persistiam os problemas de escassez de matérias-primas<sup>[11] [12] [13]</sup>.

Este desequilíbrio entre demanda e oferta teve efeitos sobre os preços desses produtos, o qual foi agravado pelas constantes desvalorizações cambiais. O aumento dos preços dos insumos cotados em dólar e a demanda internacional aquecida estimularam o direcionamento de parte da produção local para a exportação. Ao mesmo tempo, a valorização da moeda estrangeira elevou os custos de insumos importados. Essa situação foi acentuada pelo aumento dos fretes internacionais e pelos gargalos logísticos provocados pela redução da movimentação dos transportes de cargas<sup>[14]</sup>.

Consequentemente, o custo industrial elevou-se, e indicadores que medem a inflação ao produtor captaram esse efeito ainda no primeiro trimestre de 2020<sup>[15]</sup>. Este cenário de pressão inflacionária nos preços dos insumos permaneceu ao longo do ano e se intensificou nos meses finais<sup>[16] [17] [18] [19]</sup>. Outros índices de inflação, como o Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M) e o Índice Nacional de Custo da Construção (INCC), também apresentaram valores crescentes ao longo do ano de 2020, distanciando-se do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>[20] [21]</sup>. Destaca-se que, apesar do Contrato de Concessão utilizar como fator de reajuste monetário o IPCA, outros índices mensuram mais adequadamente a variação de preços dos insumos necessários para as obras e serviços prestados pela Concessionária durante o período da Concessão, como o IGP-M e o INCC.

Em suma, nos parágrafos acima se buscou fortalecer a argumentação de que à época do lançamento do Edital nº 0001/2020 eventos como agravamento e/ou abrandamento da pandemia poderiam ser considerados pelas licitantes para determinação da Tarifa Básica de Pedágio tendo em vista o contexto econômico e epidemiológico. Os cenários de ocorrência, bem como a sua intensidade, seriam eventos associados à determinada probabilidade de ocorrência, isto é, eventos cujos riscos deveriam ser considerados na apresentação da Proposta Econômica.

No Ofício RSM nº 127/2023 (documento SEI nº 0381807) a Concessionária afirma que incorreu custos adicionais não previstos por causa do aumento dos preços dos insumos no valor de R\$ 27.723.844,11 (valor nominal) durante o período de agosto de 2021 a agosto de 2022. No entanto, nos relatórios de demonstrações financeiras, cujo objetivo é fornecer informações essenciais sobre as finanças da empresa para o monitoramento dos acionistas, para a tomada de decisão por parte dos credores, para fins de fiscalização por órgãos de controle e para o conhecimento público, não é feita referência a essa questão. No documento intitulado Demonstrações Financeiras Intermediárias RSM – 1T2023<sup>[22]</sup>, que trata sobre o Relatório da Auditoria Independente, realizada pela empresa EY, afirma-se que "Em decorrência do fim das restrições geradas pela pandemia e observado que as operações da Companhia foram retomadas em sua totalidade, a diretoria não foi afetada em 2022 (Demonstrações Financeiras Intermediárias RSM – 1T2023, p. 11)". Essa declaração é corroborada pelo posicionamento da Diretoria da Concessionária tanto em relação ao Parecer da EY Auditores Independentes S.S como sobre as demonstrações contábeis, pois

**"a Diretoria da Companhia declara que discutiu, reviu e concordou por unanimidade, com as opiniões expressas no Relatório da EY Auditores Independentes SS sobre as Informações da Companhia, emitido em 09 de maio de 2023, relativo ao período findo encerrado em 31 de março de 2023. (Demonstrações Financeiras Intermediárias RSM – 1T2023, p. 49-50, grifos nossos)".**

Ao longo de 2022, nos documentos trimestrais sobre as Demonstrações Financeiras Intermediárias foram consideradas na análise pela empresa EY Auditores Independentes S.S tanto possíveis efeitos da pandemia da COVID-19 como da Guerra entre Rússia e Ucrânia. Nos três relatórios iniciais<sup>[23] [24] [25]</sup>, foi indicado que não havia expectativa por parte da Diretoria de que houvesse impacto da pandemia da COVID-19 sobre suas demonstrações financeiras. No relatório referente ao último trimestre de 2022<sup>[26]</sup> e do primeiro trimestre de 2023<sup>[27]</sup>, consta a declaração citada acima sobre a não verificação de efeitos sobre a diretoria. Quanto à Guerra entre Rússia e Ucrânia, todos os Relatórios sobre as Demonstrações Financeiras Intermediárias trimestrais afirmam que

**"os efeitos do conflito (...) não causaram impactos significativos nas operações da Companhia ou no valor justo de seus ativos e passivos. A diretoria da Companhia está monitorando a situação, e não identificou alterações em suas estimativas contábeis que possam gerar perdas em suas demonstrações financeiras (Demonstrações Financeiras Intermediárias RSM – 4T2022, p. 31-32, grifos nossos)".**

Desta forma, reitera-se a recomendação feita na Informação nº 44/2023 – DT (documento SEI nº 0385693) que **não seja aceito o pedido de recomposição econômico-financeira em virtude do aumento extraordinário dos preços dos insumos** feito pela Concessionária Rota de Santa Maria. A justificativa para a manutenção do posicionamento perpassa pela argumentação aqui elaborada de que os eventos relacionados ao agravamento e/ou abrandamento da pandemia, bem como seus efeitos sobre variáveis econômicas, poderiam ser considerados na Proposta Econômica apresentada pela Concessionária. Além disso, o Parecer elaborado pela Tendências Consultoria, ainda que sirva para corroborar o ponto defendido pela Concessionária, não pode ser utilizado plenamente como evidência comprobatória neste pleito de reequilíbrio em razão do estudo desenvolvido não ser específico para o contexto no qual estava inserido o processo de licitação para a concessão de 204,51 km da RSC-287. Cabe ressaltar que **não houve manifestação da Concessionária sobre as críticas realizadas à metodologia de apuração do impacto dos eventos citados como causadores sobre o preço dos insumos** e, portanto, o posicionamento anterior permanece também quanto a essa questão.

É a informação.

[1] CAP 30-45, CAP 50-75, emulsões asfálticas, ligantes betuminosos, cimento Portland, preço médio do aço CA, aço galvanizado, sinalização vertical, vergalhões e arames de aço carbono, diesel, chapa de madeira compensada resinada, pavimentos concreto cimento Portland.

[2] A OMS classificou a COVID-19 como uma pandemia em 11 de março de 2020 e o lançamento do Edital nº 0001/2020 ocorreu em 23 de setembro de 2020.

[3] <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52445365>

[4] <https://brasil.elpais.com/economia/2020-05-04/falta-de-insumos-medicos-pressiona-debate-sobre-reconversao-da-industria-brasileira-para-coronavirus.html>

[5] <https://www.diecee.org.br/notatecnica/2020/NT238ReconversaoIndustrial.pdf>

[6] <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/12/08/montadora-teme-parada-espordica-por-falta-de-peca.ghtml>

[7] <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/19/setores-da-industria-tem-enfrentado-dificuldades-para-recuperar-a-producao.ghtml>

[8] <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/26/falta-de-materia-prima-na-industria-provoca-atrasos-nas-entregas-e-pressiona-precos.ghtml>

[9] <https://estradao.estadao.com.br/onibus/encarrocadoras-de-onibus/>

[10] <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/10/19/setores-da-industria-tem-enfrentado-dificuldades-para-recuperar-a-producao.ghtml>

[11] <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/11/26/falta-de-materia-prima-na-industria-provoca-atrasos-nas-entregas-e-pressiona-precos.ghtml>

[12] <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2020/12/08/montadora-teme-parada-espordica-por-falta-de-peca.ghtml>

[13] <https://www.estadao.com.br/economia/falta-de-materia-prima-e-a-maior-em-19-anos-e-leva-industria-a-reduzir-producao/>

[14] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/24/pandemia-gera-escassez-de-materia-prima-e-faz-precos-subirem-no-brasil.ghtml>

[15] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/20/com-alta-do-dolar-custos-industriais-sobem-no-1o-trimestre-diz-cni.ghtml>

[16] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/01/inflacao-da-industria-acelera-para-122-em-maio-aponta-ibge.ghtml>

[17] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/02/inflacao-da-industria-sobe-322percent-em-julho-aponta-ibge.ghtml>

[18] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/09/29/precos-ao-produtor-no-brasil-renovam-maior-alta-historica-em-agosto-diz-ibge.ghtml>

[19] <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/26/inflacao-na-industria-fica-em-340percent-em-outubro-maior-alta-desde-2014.ghtml>

[20] <https://valorinveste.globo.com/objetivo/hora-de-investir/noticia/2020/08/25/veja-quem-ganha-com-a-disparada-maior-igp-m.ghtml>

[21] <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/07/30/descompasso-entre-ipca-e-igp-m-aumenta-neste-ano.ghtml>

[22]

<https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/Demonstra%C3%A7%C3%B5es+Financeiras+Intermedi%C3%A1rias+RSM+%E2%80%93+1T+2023.pdf>  
ba2a-9293-c750-5cef795abee9?version=1.0&t=1686046477117null

[23] <https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/1T+2022+Demonstra%C3%A7%C3%A3o+Financeira+Intermediaria+RSM.pdf/59ddb28-c678-814d-d1f7-c58ceace9aa6?version=1.0&t=1686046205998null>

[24] <https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/2T+2022+Demonstra%C3%A7%C3%A3o+Financeira+Intermediaria+RSM.pdf/15e385dd-8b53-f5e7-002a-3a91e0acee47?version=1.0&t=1686046131189null>

[25] <https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/3T+2022+Demonstra%C3%A7%C3%A3o+Financeira+Intermediaria+RSM.pdf/ec8acf25-5f85-939b-020c-26ecc5ec3d2d?version=1.0&t=1686046355218null>

[26]

<https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/Demonstra%C3%A7%C3%B5es+Financeiras+Intermedi%C3%A1rias+RSM+%E2%80%93+4T+2022.pdf>  
f44a-c690-f8f1-9294484be88f?version=1.0&t=1686046428441null

[27]

<https://www.rotadesantamaria.com.br/documents/109945836/109946140/Demonstra%C3%A7%C3%B5es+Financeiras+Intermedi%C3%A1rias+RSM+%E2%80%93+1T+2023.pdf>  
ba2a-9293-c750-5cef795abee9?version=1.0&t=1686046477117null



Documento assinado eletronicamente por **Kalila Luize Balen Winkler, Técnica Superior**, em 10/08/2023, às 16:52, conforme Medida Provisória nº 2.200-2/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.ager.rs.gov.br/processos/verifica.php> informando o código verificador **0396076** e o código CRC **6C05D2E7**.