

Compra directa de billetes aéreos

Elaborado por Henrique Savonitti Miranda

Compra directa de billetes aéreos *

Elaborado por Henrique Savonitti Miranda

(2018)

Resumen

El presente estudio de caso analiza las etapas más relevantes del proceso de concepción e implantación, por la Administración Pública Federal, de la adquisición de pasajes aéreos directamente de las compañías aéreas, a través del Sistema de Concesión de Viáticos (*diárias* en portugués) y Pasajes (SCDP), con la adopción de la acreditación como forma de selección de los proveedores y de la Tarjeta de Pago del Gobierno Federal (CPGF) - Pasajes aéreos, como medio de pago. Se describe el escenario que llevó a la necesidad de estudiar una solución a los problemas intrínsecos a la compra de pasajes aéreos, hasta entonces realizados exclusivamente por medio de agencias intermediarias. Y destaca los principales factores de cada una de las etapas de identificación del problema, estudio de la solución, implantación y análisis de los resultados obtenidos en términos de ventajas económicas y procesales, además de posibilitar un mayor control de los procedimientos de emisión de pasajes aéreos y la extracción de informes gerenciales a partir de los datos generados, para la toma de decisión.

* Para la elaboración de este caso fueron entrevistados: Virginia Bracarense Lopes, Valnei Batista Alves y Sandra Maria de Menezes Belota, de la Central de Compras, y Gleisson Rubin, entonces Secretario de Gestión y actual Secretario Ejecutivo del Ministerio de Planificación.





Introducción

Después de innumerables transformaciones y reajustes realizados en el proceso brasileño de adquisiciones públicas, incluso en relación al formato, finalidades, y utilización de recursos telemáticos, la actual **Central de Compras**, unidad integrante de la Secretaría de Gestión, órgano central del Sistema de Servicios Generales (SISG), del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión, regida por el Decreto n.º 9.035, de 20 de abril de 2017, es responsable por el desarrollo, proposición e implementación de modelos, mecanismos, procesos y procedimientos para la adquisición, contratación, transferencia y gestión centralizada de bienes y servicios de uso en común por los órganos y las entidades del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, es importante resaltar que la actual discusión sobre los grandes gastos de la Administración Pública se inició antes de la implantación del actual modelo de Central de Compras, en el marco del Programa de Eficiencia del Gasto (PEG), coordinado por la Secretaría de Presupuesto Federal (SOF/MP), que tenía por objetivo mejorar la calidad del gasto público a través de la eliminación del desperdicio y de la mejora continua de la gestión de los procesos, con la finalidad de optimizar la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.¹

En este contexto, a pesar de que los gastos administrativos de costeo con la adquisición de **pasajes aéreos** no representan el mayor gasto de la Administración Federal, en términos de la criticidad de valores, no obstante fueran expresivos, la modificación del modelo de contratación de las agencias intermediarias, ocurrida en 2012, que desencadenó todos los desdoblamientos abajo detallados, proporcionó que la adquisición de pasajes aéreos se convirtiera en el primer caso de la Central de Compras del Gobierno Federal.²

¹ En junio de 2012, a partir de una iniciativa conjunta de los Ministerios de Planificación (MP), Medio Ambiente (MMA), Minas y Energía (MME) y Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), el PEG pasó a integrar el Proyecto Explanada Sostenible (PES), creado con el objetivo principal de incentivar los órganos e instituciones públicas federales a implementar acciones dirigidas al uso racional de los recursos naturales, promoviendo la sustentabilidad ambiental y socioeconómica en la Administración Pública Federal

² TCU, TC 003273/2013-0 – Plenario, Representación (con medida cautelar y agravio), Asociación Brasileña de Agencias de Viajes del DF, Eurexpress Turismo Ltda y Roberto Conhago Tavares contra la Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI) y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG).

Caracterización del problema

Históricamente, las contrataciones firmadas entre la Administración Pública y las agencias intermediarias en las adquisiciones y demás transacciones relativas a pasajes aéreos nacionales e internacionales se daban, en su mayoría, por criterios de **mayores descuentos** sobre los valores originales de los pasajes aéreos, que variaba, generalmente entre el 7% y el 10%. Las agencias de viaje repasaban parte de ese descuento a los organismos públicos contratantes, reteniendo la otra parte para sí, con el fin de hacer frente a sus gastos administrativos, tributos y margen de beneficio.

Considerando que la remuneración de las agencias era directamente proporcional al valor de las tarifas practicadas en las ventas al Gobierno y buscando una mayor economía para la Administración Federal, el Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP) editó la Ordenanza MPOG n.º 265, de 16 de noviembre de 2001, que preveía **incentivos** para que las agencias buscaran las **mejores tarifas**. Así, en caso de que la agencia contratada demostrase que realizó un considerable ahorro en la adquisición de los pasajes aéreos, obtendría reducciones de descuento escalonadas progresivamente de acuerdo con la economía obtenida.

Tal mecanismo no perduró por mucho tiempo, debido a la sospecha de fraudes en la operacionalización de ese procedimiento. Las propuestas comerciales de las licitaciones presentaban descuentos exorbitantes, muy por encima de los porcentajes de comisiones practicadas por las compañías aéreas, para hacer frente a la posibilidad de reducción de los descuentos prevista en la referida ordenanza. Sin embargo, para que esas reducciones pudieran concretarse, las llamadas “tarifas llenas” eran simuladas en precios muy superiores a los regularmente practicados en el mercado, acarreando una falsa impresión de que se estaban practicando descuentos muy superiores a los reales.³

Con el fin de cohibir esta práctica, la Ordenanza MPOG n.º 41, de 4 de marzo de 2005, revocó la **reducción escalonada de los descuentos** y los edictos pasaron a adoptar como tipo de juicio el **criterio único de mayor descuento sobre el volumen de ventas**, sin reducción progresiva.

A partir de 2007, como consecuencia de cambios de

³ TCU, Sentencia n.º. 1973/2013 - Plenario.

mercado, en especial de las innovaciones tecnológicas con el aumento significativo de la adquisición de pasajes aéreos directamente de las compañías aéreas a través de Internet, sin intermediación, las compañías aéreas decidieron no pagar más comisiones a las agencias de viaje. Esto ocurrió inicialmente en el sector privado, donde, a partir del 24 de octubre de 2007, hubo la cancelación de los descuentos que las compañías aéreas concedían a las agencias que, a su vez, frecuentemente repasaban parte de esos beneficios a sus clientes.

A partir de esa fecha, con la **extinción de la comisión** para el sector privado, se creó la denominada “Tasa DU”, que ya se aplicaba en otros países y correspondía a R\$ 40,00 para pasajes de hasta R\$ 400,00 o 10 % del valor total de las tarifas por encima de ese valor. Es decir, en el sector privado la “Tasa DU” pasó a representar la remuneración del agente de viaje pagada directamente por el consumidor final.

A mediados de 2012, las compañías aéreas alteraron también la sistemática de remuneración para las **compras gubernamentales**, comunicando el fin **de las comisiones** y acarreado, por consiguiente, la **inviabilidad** del modelo de licitaciones que tenía como criterio de juicio el mayor descuento sobre el volumen de ventas. En las negociaciones con las compañías aéreas, la SLTI/MPOG logró prorrogar la fecha prevista para la modificación del modelo por algunos meses, a fin de conseguir la emisión de un nuevo marco regulatorio para orientar a los órganos públicos, lo que ocurriría en agosto de 2012, con la edición de la Instrucción Normativa SLTI/MPOG n.º 07, de 4 de agosto de 2012.

Tal normativa previó, en su art.6º, la posibilidad de reequilibrio de los contratos celebrados con anterioridad a la fecha de la edición de la IN, dejando como acto discrecional de cada órgano o entidad la definición de la metodología a aplicar en el reequilibrio, teniendo en cuenta sus peculiaridades en relación con los porcentajes

de descuento acordados y la capacidad de negociación ante la necesidad del servicio demandado.

Así, ese modelo de descuento fue utilizado de forma provisional y en un lapso temporal determinado, por algunos órganos o entidades, sólo para reequilibrar los contratos vigentes, hasta que se realicen las licitaciones en los moldes del nuevo normativo.

De este modo, considerando el **nuevo escenario** en el mercado de adquisición de pasajes aéreos, caracterizado por el **fin de las comisiones** y la consecuente **inviabilidad** de hacer licitaciones teniendo como criterio el mayor descuento sobre el valor de la tarifa llena, el art.2º de la IN SLTI/MPOG n.º 07/2012 estableció, como criterio de juicio en las licitaciones pretendiendo la contratación de los servicios de la adquisición de pasajes aéreos y correlatos, el **menor precio de la tasa de agencia**, en sustitución del modelo anteriormente adoptado.

Después de la divulgación de las nuevas reglas, se inició un proceso de **reducción progresiva** de los valores ofrecidos por las agencias de viaje en concepto de **tasa de agencia**, que culminó con empresas venciendo licitaciones a R\$ 0,00 (cero centavos) o, a R\$ 0,001 (un décimo de centavo), lo que ha provocado serias dudas en cuanto a la honestidad de los procedimientos adoptadas por ellas.

Debido a estos hechos, y de la ya mencionada representación formulada ante el TCU, el Excmo. Ministro Relator dictó un auto en el que conoció de la representación formulada y determinó la adopción de una medida cautelar para determinar que la SLTI suspendiera inmediatamente los efectos de la IN SLTI/MPOG n.º 07/2012, hasta la decisión final de mérito del Tribunal acerca de la materia⁴, lo que llevó a la reanudación de estudios sobre cómo mejorar el modelo de compras de pasajes aéreos.

⁴ TCU, Sentencia n.º 1973/2013 - Plenario.



Puntos de mayor criticidad

El **creciente aumento** de los gastos administrativos con la adquisición de pasajes aéreos exigía una revisión del proceso de contratación que proporcionara, por un lado, mayor **economicidad** en las adquisiciones y, por otra, mayor **transparencia**, cohibiendo fraudes muchas veces practicados por las agencias intermediarias, dotando la Administración Pública de mecanismos que le posibilitaran acceso a los precios que estaban cotizándose por las agencias junto a las compañías.

En este contexto, la institución del nuevo modelo de contrataciones surge en razón de la necesidad de afrontar el siguiente **conjunto de problemas**:

- a) práctica de **precios irrisorios** en los contratos con agencias de viajes celebrados a partir del advenimiento de la IN SLTI MPOG n.º 07/2012;
- b) la eliminación de los **fraudes** que se identifican en razón del “enmascaramiento” de los precios practicados por las agencias;
- c) un **aumento proporcional de los gastos** administrativos con la adquisición de billetes aéreos;
- d) **subutilización del poder de negociación** de la Administración Pública ante las compañías aéreas, que le permitiese la celebración de acuerdos corporativos, con el fin de obtener condiciones comerciales más ventajosas.

Además, analizando los datos relacionados con la emisión de pasajes en el periodo de 2009 a 2013, a partir del SCDP, se constató que el 96% (noventa y seis por ciento) de los billetes emitidos contemplaban vuelos nacionales, siendo que el 80% (ochenta por ciento) de los billetes fueron emitidos por las 3 mayores compañías aéreas nacionales, y el 95% (noventa y cinco por ciento) de los billetes se concentraban en 6 empresas.

Las **tasas de remarcación** y de **cancelación** eran muy bajas (el 92% de los tramos nacionales y el 93% de los vuelos internacionales se mantuvieron sin cambios), de modo que la **gran mayoría** de los billetes se utilizaba exactamente de la forma en que se emitió y la mayor parte de los tramos se situaba en los ejes Brasilia/Río de Janeiro, Brasilia/São Paulo, Brasilia/Porto Alegre y Brasilia/Belo Horizonte.

Levantamiento de los tramos más utilizados

Ciudad de Origen del Tramo	Ciudad de Destino del Tramo	Total Acumulado de billetes
Río de Janeiro	Brasilia	129.447
Brasilia	Río de Janeiro	128.879
São Paulo	Brasilia	96.446
Brasilia	São Paulo	95.577
Porto Alegre	Brasilia	43.507
Brasilia	Porto Alegre	43.136
Brasilia	Belo Horizonte	39.137
Belo Horizonte	Brasilia	38.927
Arrecife	Brasilia	29.457
Brasilia	Arrecife	29.075

Fuente: SCDP

Período analizado: de enero de 2009 a abril de 2013.

En base a este contexto, se cuestionó cuál es el valor que las empresas intermediarias estarían **agregando al proceso** de adquisición de billetes aéreos, siendo que, además, no había el traspaso de los beneficios comerciales (principalmente descuentos) que las intermediarias obtuvieron junto a las compañías aéreas y la demora inherente al procedimiento de reserva hacía que se pagasen valores cada vez más altos.⁵

Retos a enfrentar

Por cuenta de los hechos arriba descritos, el 6 de mayo de 2013, Secretario de Control Externo de las Adquisiciones Logísticas (Selog) del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) realizó, en la sede del TCU, un **panel de referencia** con

⁵ Esto porque, después de la cotización realizada por la agencia intermediadora, los valores y opciones de vuelos se comunicaban al sector responsable del órgano o entidad contratante, que consultaba al servidor o colaborador que iba a utilizar el servicio para posteriormente obtener la autorización de la jefatura. Después de todo este proceso, cuando la agencia realizaba una nueva consulta con vistas a la realización de la reserva, era muy común que las opciones de vuelo no estuvieran más disponibles y/o los valores de las tarifas ya hubieran sufrido una elevación.

la participación de representantes de SLTI/MPOG, de la Asociación Brasileña de las Empresas Aéreas (ABEAR), de la Asociación Brasileña de Agencias de Viajes (ABAV) y de su seccional del Distrito Federal (ABAV-DF), con la finalidad de discutir alternativas para la resolución del problema enfrentado.

El eje principal de los debates giraba en torno a la siguiente indagación: si desde hace varios años las personas físicas ya adquieren pasajes aéreos **directamente por el sitio** de las compañías, ¿por qué la Administración Pública no podría hacer lo mismo?

En la misma línea de razonamiento, el Grupo de Trabajo creado por el MPOG planteó algunas cuestiones que necesitarían enfrentarse para mejorar la calidad del proceso, entre ellas:

- a) ¿cómo desarrollar o incorporar un **buscador** para que la Administración Pública lograra acompañar las investigaciones de precios realizados sin quedar rehén de la información transmitida por las agencias?
- b) ¿cómo realizar **un análisis crítico de la facturación** que las intermediarias informaban? Y
- c) ¿cómo establecer la relación jurídica con las compañías aéreas, ante la **inexistencia de un valor fijo de tarifa** en los diferentes horarios y tramos volados?

El GT estudió modelos internacionales, así como la práctica adoptada en grandes corporaciones privadas que ya realizaban la compra directa, constatando que, en todos los casos, las adquisiciones todavía dependían de agencias de

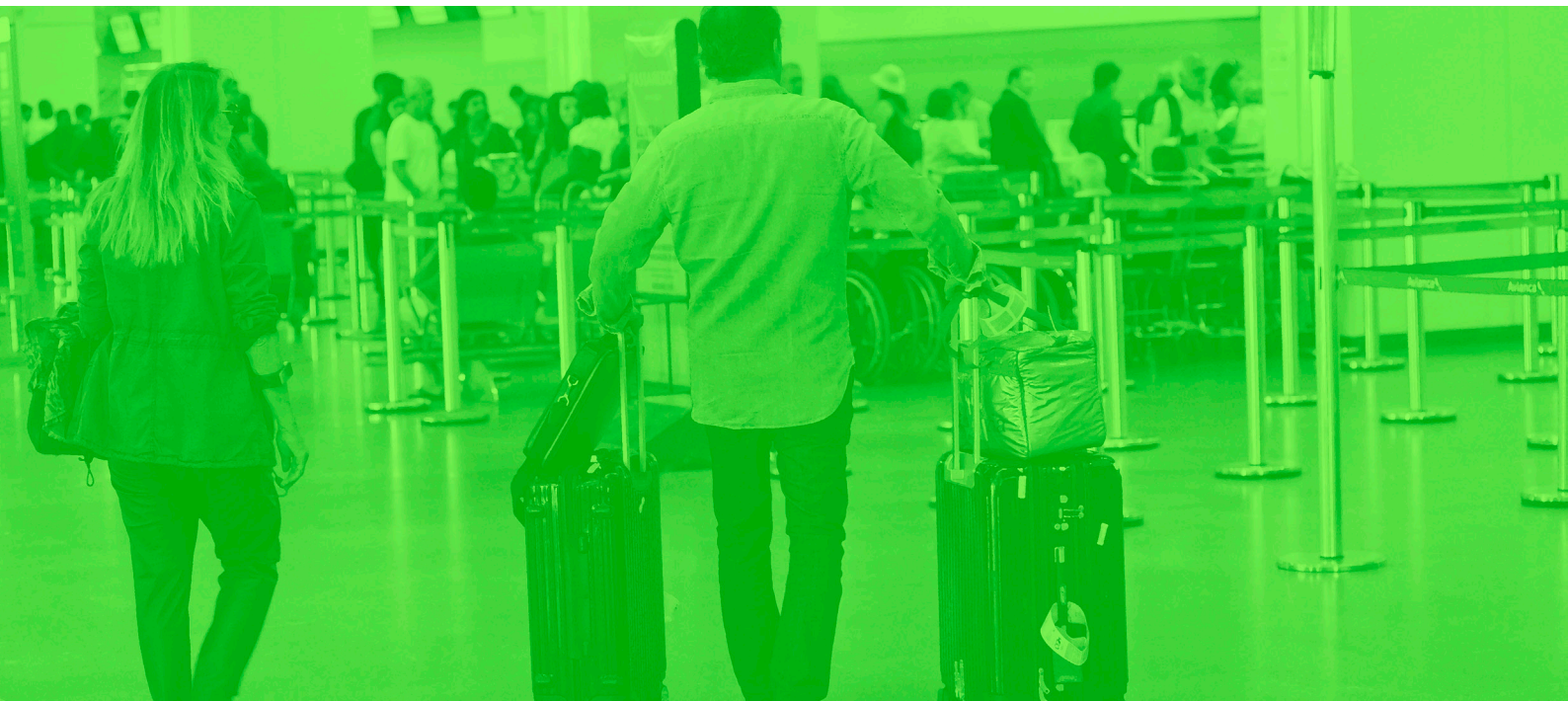
viajes.⁶ No había, por tanto, hasta ese momento, ninguna experiencia de compra directa en marcha.

Con la implantación de la **Central de Compras**, en 2014, se ganaba una unidad administrativa capaz de dedicarse a los estudios necesarios para la implantación del modelo de compra directa, principalmente porque, con la profundización de las discusiones, quedaba cada vez más nítida que la intermediaria no agregaba nada al proceso, acarreado, por el contrario, problemas de confiabilidad en la información. Además, se creía que la centralización de las compras permitiría al Gobierno utilizar su poder adquisitivo para negociar condiciones comerciales más ventajosas directamente con las compañías.⁷

De la misma manera, se percibió que el modelo norteamericano de una “tarifa-gobierno” fija entre pares de ciudad no era viable, teniendo en vista la gran disparidad de costos existentes en un mismo tramo, en fechas, horarios y compañías diversas, así como la inviabilidad de construir una media de precios fidedigna.

⁶ En los Estados Unidos, por ejemplo, la Central de Compras (*General Services Administration – GSA*) adopta como principal modelo el *airline city-pair program* que prevé una “tarifa-gobierno” fija entre pares de ciudad mientras está vigente el contrato, ofreciendo descuentos considerables en relación con los precios comerciales practicados por las compañías aéreas, además de otros beneficios, como la no exigencia de compra anticipada o de tiempo mínimo de estancia en el destino, billetes plenamente reembolsables y la disponibilidad permanente del último asiento de la aeronave. En el Reino Unido, el *Government Procurement Service – GPS* centraliza una red de “servicios de viaje” (*travel management*) en un único proveedor, que abarca desde la emisión de tickets (inclusive aéreos), taxis, hoteles, servicios para la organización de eventos y conferencias, entre otros.

⁷ En ese sentido, se constató que algunas instituciones privadas y públicas como, por ejemplo, Petrobrás, Dataprev y Caixa, a pesar de no utilizar el modelo de compra directa, ya poseían acuerdos con las mayores compañías aéreas para obtener descuentos por el gran volumen de adquisiciones.



Construyendo la solución

Después de realizado el diagnóstico del problema, se inició el proceso de análisis de la **viabilidad de la implantación** de un nuevo modelo de contratación, a partir de las siguientes ponderaciones (ya detalladas arriba), que darían origen a lo que se constituiría en los “cuatro pilares” del proceso de compra directa de pasajes aéreos:

- a) ¿cómo establecer la relación jurídica con las compañías, ante la inviabilidad de la realización de licitación, teniendo en cuenta la inexistencia de la previsibilidad de los tramos y cantidades que se utilizarían, así como la ausencia de una única compañía que atendiera todas las necesidades de la administración?;
- b) ¿cómo etiquetar el servicio, ante la inexistencia de una tarifa fija, en razón de la libertad arancelaria inherente al sector?⁸;
- c) ¿cómo operacionalizar el acceso al sistema de las compañías aéreas para la realización de consultas y reservas?; y
- d) ¿cómo efectuar los compromisos presupuestarios, las facturas, las liquidaciones y los pagos?

Los cuatro pilares del proceso

1. La relación jurídica con las compañías aéreas

La relación jurídica con las compañías aéreas fue estructurada por medio de la **Central de Compras**, mediante la **acreditación** de las cuatro principales compañías aéreas brasileñas (Avianca, Azul, Gol y Tam), realizado a partir del **llamamiento público** de las empresas interesadas.⁹⁻¹⁰

Es importante resaltar que la **acreditación** es una hipótesis de no **exigibilidad de la licitación**, con base en el encabezamiento del art., de la Ley 8666/1993, cuya inviabilidad de competencia se justifica por la existencia de una **pluralidad** de interesados y de la **indeterminación** del número exacto de prestadores necesarios para la adecuada prestación del servicio, de modo que, cuanto más particulares tengan interés en la ejecución del objeto, mejor será atendido el interés público.

La Central de Compras realizó el proceso de habilitación de las empresas interesadas y realizó las negociaciones (denominadas “acuerdos corporativos”), en las que se establecieron los **beneficios financieros, plazos de**

⁸ Agencia Nacional de Aviación Civil (Anac), *Libertad arancelaria y evolución de las tarifas domésticas*, Brasilia, 11 de julio de 2013.

⁹ Edicto de acreditación n.º 01/2014-Central/MP 11 de julio de 2014.

¹⁰ Posteriormente, hubo la acreditación de la empresa MAP Linhas Aéreas.

reserva, acceso a los sistemas de las compañías y el procedimiento de confirmación de utilización de los boletos.¹¹

2. La herramienta de búsquedas

Para conectarse a los sistemas de las compañías aéreas, los órganos o entidades contratantes necesitarían una herramienta que posibilitara la búsqueda, reserva y emisión de los billetes aéreos.

Desde 1994, la Administración Federal dispone de un exitoso sistema de viáticos y pasajes, denominado *Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP)*, desarrollado por el Serpro (Servicio de Procesamiento de Datos – Empresa Pública).

En conjunto con dicha entidad, se llegó a la conclusión de que la mejor solución sería realizar una licitación para la contratación de una empresa que auxiliase en la mejora del SCDP, desarrollando el engranaje de un buscador y realizando la conexión tecnológica entre los usuarios (órganos y entidades compradores) y las compañías aéreas.

3. Tarjeta de Pago del Gobierno Federal (CPGF) - Pasajes aéreos

En el modelo históricamente adoptado para la adquisición de pasajes aéreos, los pagos se realizaban mediante la **facturación** a favor de las agencias intermediarias, que repasaban parte de los valores a las compañías aéreas.

A lo largo del proceso de implantación, se percibió que, en el modelo operacional de las compañías aéreas, sería muy difícil adoptar la misma lógica de facturación, una vez que las compañías ya disponían de un sistema integrado de procesamiento electrónico de emisión y pagos bastante estructurado.

Se concluyó que la solución más adecuada sería la utilización de un **medio de pago electrónico** (tarjeta de pago), similar al que ya existía para la situación de aprovisionamiento de fondos.

De esa forma, se desarrolló una variación de la tarjeta de pagos ya existente, en modo electrónico, exclusivo para el pago de pasajes aéreos.

La adopción del sistema de pago electrónico constituyó la puerta de entrada de los órganos y entidades participantes, además de propiciar innumerables beneficios en términos de practicidad, trazabilidad y transparencia en el control de las adquisiciones.

Así, en la medida en que se cerraban los plazos de vigencia

¹¹ Instrucción normativa SLTI/Mpog n.º 03, de 11 de febrero de 2015, que proporciona directrices y procedimientos para la adquisición de billetes de avión por la Administración Pública federal directa, autárquica y fundacional.

de los contratos con agencias de viajes de los órganos y entidades de la Administración Federal, las unidades se adherían al sistema de pagos (mediante la celebración de un término de adhesión al contrato formalizado entre la Central de Compras y el Banco do Brasil) y se insertaban en el nuevo modelo.

4. Utilización subsidiaria del modelo de agencia

Finalmente, se reconoció la necesidad de mantener el modelo de agencia, en **carácter subsidiario**, para las adquisiciones en las cuales el modelo de contratación directa no fuera suficiente para atender a la demanda, desde el punto de vista técnico u operacional, como en las situaciones de compras de billetes internacionales o de tramos regionales, que no fueron incluidos en el ámbito del proceso de Acreditación n.º 1/2014, o para atender a situaciones de indisponibilidad del sistema (principalmente en casos de inestabilidad en la conexión).

Para estos casos, en **carácter complementario** a la compra directa, la Central de Compras disponibilizó Acta de Registro de Precios para la contratación de la prestación de servicios con agencias de viajes, que comúnmente se denomina “Agencia Única”.

Reacción del mercado y disputas judiciales

En 2013, un levantamiento del GT/MP identificó la existencia de aproximadamente 700 contratos administrativos con agencias de viajes en los órganos y entidades federales, celebrados con más de 90 agencias intermediarias (en un universo de más de 15.000 agencias de viaje registradas en el Ministerio de

Turismo), siendo que cerca del 50% de estos contratos se concentra en manos de 7 empresas.

El valor cobrado por la mayoría de las agencias era R\$ 0,00 (cero reales), como ya se ha explicado anteriormente. De este modo, las ganancias derivadas de la sustitución del modelo de adquisiciones estaban relacionadas con los descuentos que las compañías aéreas pasarían a ofrecer a partir de las negociaciones celebradas con la Central de Compras¹², además de toda la ganancia operativa en razón de la no realización de cerca de 700 procedimientos de licitación, gestión contractual, mantenimiento de oficinas de la agencia intermedia en algunos órganos, procesos de liquidación y pagos, entre otros.

Además de la ganancia financiera, que se demostrará a continuación, la sustitución del modelo de adquisición representó un importante **cambio de cultura**, con la consiguiente **modernización** y aumento de la **transparencia**.

Inconformes con la sustitución del modelo de contratación, la entidad representante de las agencias de intermediación y algunas empresas que actúan aisladamente, enjuiciaron siete acciones, que tramitaron ante los Tribunales Regionales Federales de la 1ª y 4ª Regiones, de modo que, hasta la fecha, seis habían tenido sus peticiones rechazadas o fueron extinguidas sin juicio

¹² A La Central de Compras firmó, con cada compañía aérea acreditada (Avianca, Azul, Gol, Map, Tam), acuerdos corporativos que prevén descuentos en las tarifas practicadas por ellas, variando del 0% (caso, por ejemplo, de tarifas promocionales) hasta el 5%. Por tratarse de un mercado con libertad de precios, las propias compañías, por acompañar mensualmente la distribución de las compras de billetes del Gobierno, pueden variar los descuentos para ampliar su participación, siempre que, para esa tarifa, el descuento nunca sea inferior al registrado en el acuerdo corporativo.



de mérito.¹³ Uno de los procesos aguarda el juicio del recurso de apelación.¹⁴

Las decisiones judiciales de fondo favorables a la Unión reconocieron la legalidad de los procedimientos adoptados en el proceso de Acreditación n.º 1/2014-CENTRAL/MP, la corrección del marco legal en la no exigibilidad de licitación y, además, la conformidad legal de la estrategia de compra directa de pasajes implementada por la Administración Federal, afirmando la discrecionalidad del gestor público en la adopción de medidas dirigidas a la modernización de la gestión.

Del mismo modo, el Tribunal de Cuentas de la Unión y la Contraloría General de la Unión validaron las opciones por la acreditación y adquisición directa de pasajes de las compañías aéreas, reconociendo las ganancias obtenidas en el proceso en términos de **transparencia y eficacia**.¹⁵

Resultados obtenidos

Según estudios realizados por el **Observatorio del gasto público**, de la CGU, se concluyó que los pasajes aéreos adquiridos por la modalidad de compra directa son en promedio más baratos que los adquiridos por intermedio de agencias de viaje.

¹³ Acciones ordinarias n.ºs 0015559-89.2015.4.01.3400 (TRF1), 0015571-06.2015.4.01.3400 (TRF1) y 5013222-35.201.4.04.7202 (TRF4); Mandado de seguridad n.ºs 0052715-48.2014.4.01.3400 (TRF1), 0046744-82.2014.4.01.3400 (TRF1) y 0067090-54.2014.4.01.3400 (TRF1).

¹⁴ Acción ordinaria n.º 024395-17.2016.4.01.3400 (TRF1).

¹⁵ Contraloría General de la Unión, Secretaría Ejecutiva, Directorio de Investigaciones e Informaciones Estratégicas, Informativo del 9 de abril de 2015.

Esta diferencia se confirmó al comparar billetes de un mismo tramo día a día, mes a mes, o en el año 2016. La economía efectiva obtenida por la introducción del nuevo procedimiento de compra, considerando la diferencia en los precios de los billetes, fue de R\$ 3,1 millones entre enero y junio de 2016, previendo una economía adicional de R\$ 416.000 en ese período si hubiera se produjo la migración de los órganos y entidades que aún no se utilizaban del nuevo sistema.

Se concluyó, también, que el proceso de compra, en el año 2016, ocurría en promedio entre 14 y 11 días antes del viaje. Por otro lado, el plazo de emisión (diferencia entre la solicitud y la emisión) ha sido menor en la compra directa (en promedio, el 20%), lo que favorece la reducción de los costos administrativos asociados a las adquisiciones.¹⁶

Según el Ministerio de Planificación, el porcentaje medio de economía obtenido con la compra directa fue del 22,43% en el año 2015, el 17,28% en 2016 y el 16,28% en 2017.

¹⁶ Ministerio de la Transparencia, Fiscalización y Control, Directorio de Investigaciones e Informaciones Estratégicas, Observatorio del Gasto Público, Información del 11 de agosto de 2016.



Reducción de costos de operación con el modelo de compra directa

	2015	2016	2017
Volumen de tramos nacionales	433.083	439.892	479.674
Participación de la compra directa de las emisiones nacionales	67,82%	83,53%	87,16%
Valor de la diferencia*	R\$ 10.294.216,53	R\$ 17.314.520,12	R\$ 13.506.773,54
Porcentual promedio de descuento	-22,43%	-17,28%	-16,28%

* La diferencia se calculó aplicándose sobre los valores gastados el porcentaje obtenido en el muestreo de la comparación de los tramos emitidos en el modelo de la Compra Directa con tramos similares (mismo origen, destino, compañía aérea, vuelo y fecha del vuelo) emitidos por las agencias de viajes y registrados en el SCDP.

Fuente: <http://www.planejamento.gov.br/noticias/governo-federal-retoma-compra-direta-de-passagens-aereas>

Lecciones aprendidas:

En una entrevista realizada con los integrantes de la Central de Compras, es posible destacar las principales lecciones aprendidas a lo largo del proceso:

- El medio de pago como pieza importante en la innovación: pensar métodos alternativos a la facturación tradicional trae más oportunidades de aumento de eficiencia y control del gasto público, además de atraer nuevos mercados y permitir una mayor interacción con las tecnologías disponibles.
- La importancia de identificar la real necesidad y el principal proveedor: trae nuevas perspectivas para los problemas de la administración, ampliando las posibilidades de innovación. En el caso en cuestión, la Administración dialogar directamente con las compañías trae las oportunidades de mejora en el proceso, además de ganancias comerciales.



- El monitoreo como función estratégica: necesidad de acompañamiento constante de las tarifas y descuentos practicados por las compañías aéreas, a fin de subsidiar decisiones sobre la eventual necesidad de la revisión del modelo.

- Conocer el interlocutor y el mercado: el entendimiento del mercado aéreo en cuanto a la estacionalidad de la demanda global y específica de la administración, así como la competitividad de las rutas puede subsidiar nuevas decisiones relacionadas con la adquisición de los billetes, así como la renegociación de descuentos y otras ventajas.

- La importancia de la mejora continua: los procesos y sistemas necesitan ser continuamente perfeccionados, a fin de adecuarse a las necesidades del modelo y al suministro de informaciones, como ocurrió con la automatización de las remarcaciones y cancelaciones en el SCDP.

- Mejoras en el SCDP en cuanto a la remarcación de billetes, solicitud de reembolso, captura de los valores originales del billete para confrontar con los valores adquiridos con descuento, adquisición de equipajes e informes gerenciales.

- Estudiar alternativas para la adquisición de billetes de viaje internacionales.

- Capacitación de usuarios para operar de forma eficiente la compra directa

- Evaluar la posibilidad de centralización total o parcial del proceso de concesión, adquisición y facturación.

Desafíos futuros:

Se cuestionó cuáles serían los principales desafíos a ser enfrentados para el perfeccionamiento del proceso.

Se plantearon los siguientes temas:

- Ampliar la utilización del medio de pago utilizado en la Compra Directa de Pasajes Aéreos para otros bienes y servicios.

- Verificar alternativas al problema de la retención tributaria en el uso de la tarjeta de pago.

- Renegociación de los acuerdos corporativos para hacerlos más económicos a la administración, incluso mediante la previsión de otros beneficios comerciales.

- Mayor transparencia al proceso de reembolso de los billetes, si es posible, con acción conjunta con la Agencia Nacional de Aviación Civil (Anac) para verificar la posibilidad de mejorar las regulaciones en las cuestiones relativas a la libertad tarifaria x transparencia.

