

Ineficiência na compra de passagens aéreas pelo governo federal no Brasil: dimensionamento, características e evolução

Inefficiency in the procurement of air tickets by the federal government in Brazil: dimension, characteristics, and evolution

Glauber Eduardo de Oliveira Santos

<http://lattes.cnpq.br/1514075651545397>

<https://orcid.org/0000-0001-8731-101X>

Gilsimara Caresia

<http://lattes.cnpq.br/3317107711664861>

<https://orcid.org/0009-0008-3050-162X>

DOI: 10.18829/2317-921X.2024.e53725

RESUMO

As viagens representam uma despesa substancial para o Governo Federal do Brasil. Em 2023, R\$ 803 milhões foram gastos com a aquisição de passagens aéreas para as viagens de funcionários e outras pessoas ligadas ao governo. Apesar de suas dimensões, o sistema público de compras de passagens aéreas é ineficiente, levando o governo a pagar preços acima do mercado. O presente artigo objetiva analisar a diferença entre o preço de mercado das passagens aéreas e o preço pago pelo Governo Federal do Brasil no período entre 2014 e 2023. Os gastos do Governo Federal com passagens aéreas foram analisados a partir dos microdados das viagens a serviço disponíveis no Portal da Transparência. Os preços de mercado das passagens aéreas foram estimados a partir dos microdados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). No período analisado, o Governo Federal realizou a compra de 3,5 milhões de passagens aéreas. Em cada assento, em média, o governo pagou R\$ 347 acima do preço de aquisição de passagens no mercado. O adicional médio de preço ao longo dos 10 anos analisados foi de 76%, chegando a 98% no período da pandemia de covid-19. Órgãos que adquirem um maior volume de assentos tendem a conseguir melhores preços. Uma correlação positiva existe entre o preço adicional e o número total de assentos adquiridos em cada trecho origem-destino.

Palavras-chave: compras públicas; orçamento público; viagens; transporte aéreo.

ABSTRACT

Travel represents a substantial expense for the Federal Government of Brazil. In 2023, R\$ 803 million was spent on purchasing airline tickets for travel by employees and other people linked to the government. Despite its size, the public air ticket procurement system is inefficient, leading the government to pay above-market prices. This article aims to analyze the difference between the market price of airline tickets and the price paid by the Federal Government of Brazil in the period between 2014 and 2023. Federal Government spending on airline tickets was analyzed based on microdata on business trips available on the Transparency Portal. Market prices for airline tickets were estimated

based on microdata from the National Civil Aviation Agency (ANAC). During the period analyzed, the Federal Government purchased 3.5 million airline tickets. For each seat, on average, the government paid R\$ 347 above the market ticket purchase price. The average additional price over the 10 years analyzed was 76%, reaching 98% during the COVID-19 pandemic period. Departments that acquire a greater volume of seats tend to get better prices. A positive correlation exists between the additional price and the total number of seats purchased on each origin-destination segment.

Keywords: public procurement; public budget; travel; air transport.

1. INTRODUÇÃO

As viagens representam uma despesa substancial para o Governo Federal do Brasil. Segundo o Painel de Viagens Realizadas a Serviço, disponível no Portal da Transparência, da Controladoria Geral da União, mais de R\$ 2 bilhões foram gastos em 2023 com cerca de 770 mil viagens a serviço (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2024). Desse total, R\$ 803 milhões foram gastos com a aquisição de passagens aéreas, o que representa 39% do gasto total com viagens.

Embora o dispêndio do governo com viagens a serviço seja considerável, existem evidências de que o sistema público de compras de passagens aéreas ainda é ineficiente, levando o governo a pagar preços acima do mercado (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020). Essa conclusão é surpreendente, pois o Governo Federal é um grande comprador de passagens aéreas e teria condições de pagar preços menores do que o mercado se fizesse uso de seu poder de monopólio (JACOBSON; DORMAN, 1991).

Por outro lado, a ineficiência nas compras públicas brasileiras é um fenômeno abrangente e amplamente conhecido (IZQUIERDO et al., 2018). Consideradas as dimensões das aquisições governamentais, o desperdício de recursos públicos nessa área pode ser substancial, merecendo atenção da academia e da sociedade em geral.

Com essa justificativa, o presente artigo objetiva analisar a diferença entre o preço de mercado das passagens aéreas e o preço pago pelo Governo Federal do Brasil. A hipótese central é de que o governo paga sistematicamente mais do que os demais compradores pelas mesmas passagens aéreas. Ademais, este estudo busca examinar algumas associações entre o suposto sobrepreço e uma série de variáveis a fim de iluminar possíveis causas do desperdício de recursos públicos. Em particular, examina-se as variações do suposto sobrepreço ao longo dos anos e a associação com o trajeto origem-destino e com o órgão executor da compra. A análise temporal inclui o exame dos impactos da pandemia de covid-19 sobre a diferença de preços paga pelo governo. As análises são feitas a partir do tratamento de bases de microdados do Portal da Transparência e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) para o período de 10 anos transcorridos entre 2014 e 2023.

2. Fundamentação teórica e contextual

Bandiera et al. (2009) diferenciam duas categorias de desperdícios nas aquisições feitas pelo setor público. Para os autores, desperdícios ativos são aqueles que proporcionam algum tipo de benefício para o tomador de decisões públicas. Um exemplo típico desse conjunto é a corrupção em compras públicas por preços superfaturados em troca de propina. A OCDE (2021) apresenta uma lista mais extensa de violações de integridade na contratação pública, incluindo não apenas propina, mas também nepotismo, clientelismo, fraude, conluio, abuso de informação e conflito de interesse. De outro lado, o desperdício passivo, conforme definido por Bandiera et al. (2009), é aquele em que o gestor não se beneficia, podendo ser entendido como sinônimo de ineficiência. Esse tipo de perda pode decorrer da incapacidade ou da falta de incentivo dos gestores e funcionários públicos para evitá-las. Outras fontes de desperdício passivo são o excesso de burocracia e os altos custos impostos por leis e regulamentações.

O desperdício ativo é um ato antiético, imoral e geralmente ilegal, gerando prejuízo ao erário público (JAIN, 2001). Já a ineficiência é um fato bem menos evidente. Nesse caso, o agente público que toma a decisão final pode até mesmo não ter nenhum poder para evitar o prejuízo público. Mas as duas fontes de desperdício, ativa e passiva, não são independentes. Estudos apontam que a corrupção é menos prejudicial onde as instituições são menos eficientes, podendo eventualmente chegar ao ponto de contribuir para a redução da ineficiência (COORAY; SCHNEIDER, 2018; MÉON; SEKKAT, 2005; MÉON; WEILL, 2010).

Pires e Motta (2013) comentam que a tônica dominante no combate ao desperdício nas compras públicas é a da anticorrupção. Contudo, apesar de relevante, essa perspectiva é insuficiente. Em uma abordagem mais abrangente e multifacetada, os autores propõem um modelo com quatro dimensões para evitar as perdas: jurídico-legal, administrativa, orçamentária e econômico-financeira. De forma semelhante, a OCDE (2021) sugere uma série de princípios da boa governança que devem ser adotados em busca da redução do desperdício na contratação pública. A lista inclui transparência, prevenção, monitoramento, responsabilidade e controle.

Yukins (2010) sugere que uma parte substancial das falhas relacionadas aos contratos públicos pode ser explicada a partir da teoria do principal-agente (GROSSMAN; HART, 1992; LAFFONT; MARTIMORT, 2009). A proposta central dessa teoria é explicar os resultados de situações em que um agente toma decisões em nome de um principal. Quando os interesses de ambos divergem, surgem os conflitos de interesse, os quais podem ter suas consequências deletérias potencializadas pela assimetria de informação a favor do agente. Esse é o caso das compras governamentais em que, em última instância, o gestor público toma decisões em nome do povo. Contudo, os interesses do gestor com frequência divergem daqueles de seus representados. De maneira semelhante, pode-se empregar o modelo principal-agente para explicar os conflitos de interesse dentre as agências de viagens e o governo na aquisição de passagens aéreas, conforme será ilustrado pelo histórico a seguir.

O sistema de compras públicas de passagens aéreas no Brasil é complexo e dinâmico. Miranda (2018) faz um excelente resgate histórico das formas mais comuns de

contratos e seus determinantes. Segundo o autor, no passado as passagens aéreas eram adquiridas pelo governo através de agências de viagens. Essas intermediadoras eram contratadas pelo critério de maior desconto sobre os preços das passagens. Os descontos típicos variavam entre 7% e 10%. A remuneração dos serviços das agências decorria da diferença entre o desconto obtido por elas junto às companhias aéreas e o desconto repassado ao governo. Esse sistema incentivava as agências a atuarem em sentido contrário aos interesses do governo, já que passagens aéreas mais caras resultavam em maiores receitas e lucros para as intermediadoras. Esse problema é amplamente conhecido na literatura das ciências econômicas como problema do principal-agente (GROSSMAN; HART, 1992; LAFFONT; MARTIMORT, 2009).

A percepção da ineficiência sistemática decorrente do sistema de contratação por maior desconto levou à busca por alternativas. Em 2001, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão publicou a Portaria nº 265/2001 que criava um sistema com incentivos para a busca por melhores preços por parte das agências de viagens. Quanto maior a economia alcançada, maior seria a remuneração da intermediadora. Contudo, na prática, esse sistema apresentou problemas decorrentes da dificuldade de se estabelecer os preços de referência para cálculo da economia conquistada. Assim sendo, a Portaria nº 265 foi revogada em 2005 e o sistema anterior foi essencialmente resgatado.

Nesse momento, no mercado privado já estava em curso o processo de desintermediação das passagens aéreas e o crescimento das vendas diretas aos consumidores por meio da internet. Em 2007, as companhias aéreas deixaram de pagar comissão às agências de viagens para emissão de passagens domésticas. Foi então instituída a chamada “Taxa DU”, um valor fixo cobrado pelo serviço de emissão de passagens de até R\$ 400 e igual a 10% do valor de passagens acima desse patamar.

Contudo, apesar das inovações no mercado privado, o sistema de compras públicas de passagens aéreas permaneceu sem grandes novidades até 2012, quando as companhias aéreas eliminaram o comissionamento das agências também nas vendas para o governo. Essa nova realidade enterrou de vez a possibilidade da contratação pelo sistema de maior desconto.

Após um período de acomodação dos contratos, a Instrução Normativa nº 07/2012 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabeleceu novos critérios para a aquisição de passagens aéreas pelo governo. A seleção de agências de viagens deveria agora ser realizada com base no critério de menor taxa de agenciamento. Contudo, a concorrência entre as agências levou a propostas com taxas baixíssimas, chegando inclusive a zero. Tais propostas despertaram suspeitas sobre a lisura das contratações.

Em 2014, o Governo Federal criou um novo sistema, chamado Central de Compras, que passou a permitir a aquisição direta de passagens das companhias aéreas, sem a intermediação de agências de viagens. A criação da Central de Compras foi sustentada por quatro pilares que viabilizaram todo o processo. O estabelecimento de relações entre o governo e as companhias aéreas mediante credenciamento viabilizou o relacionamento jurídico direto, transpondo a exigibilidade de licitação. O desenvolvimento de sistemas de buscas de passagens e tarifas também foi essencial para o processo. O pagamento por faturamento foi substituído por um Cartão de Pagamento

do Governo Federal exclusivo para passagens aéreas. Por fim, foi estabelecido um modelo de agenciamento subsidiário para passagens internacionais, trechos regionais e outros casos especiais não cobertos pelo sistema da Central de Compras.

Em janeiro de 2018, o modelo de compra direta foi substituído novamente pelo agenciamento em razão do fim da legalidade da dispensa de retenção tributária na fonte dos pagamentos de passagens aéreas via Cartão de Pagamento do Governo Federal. Em março de 2019, o modelo foi retomado por meio da MP nº 877/19. A medida não foi convertida em lei pelo Congresso Nacional e perdeu sua validade em julho de 2019. O sistema de agenciamento foi novamente retomado, prevalecendo no ano de 2020.

Em setembro de 2020, o Governo Federal lançou um edital credenciamento de companhias aéreas a fim de retomar o sistema de compra direta. A questão da retenção tributária foi resolvida por meio do pagamento por fatura enviada pelas empresas aéreas ao governo. Além disso, as empresas cadastradas deveriam garantir um desconto mínimo de 3% nos preços das passagens. Em abril de 2021, como resultado de uma ação judicial movida pela Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV), o Governo Federal teve a compra de passagens suspensa pela Justiça Federal sob a alegação de falta de transparência no novo modelo. O sistema voltou a funcionar e, em 2023, o Tribunal Regional Federal retomou o entendimento da legalidade do edital de credenciamento de companhias aéreas para a compra direta de passagens sem a intermediação de agências de viagens. Em 2022, o montante de despesas do Governo Federal com passagens aéreas compras por esse sistema foi de pouco menos de R\$ 5 milhões. Já no ano seguinte, em 2023, esse montante passou de R\$ 55 milhões.

O esforço repetido do Governo Federal de evitar a intermediação na compra de passagens aéreas é consistente com a noção de falhas sistemáticas nesse modelo, como sugere a teoria do principal-agente. Em relatório de avaliação, a Controladoria Geral da União apontou que o sistema tradicional de compras intermediadas por agências de viagens “não garante agilidade, transparência e economia aos cofres públicos” (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020, p. 10).

A estratégia do Governo Federal tem sido espelhada por alguns governos estaduais que têm apostado na centralização das compras de passagens aéreas, geralmente obtendo bons resultados (FERNANDES, 2019). Lima et al. (2018) ilustram esse tipo de inovação por meio da iniciativa de integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) ao e-commerce das companhias aéreas para a compra de passagens. Segundo os autores, a iniciativa implementada na Universidade Federal de Rondônia foi bem sucedida, alcançando adesão satisfatória e bons resultados econômicos, reduzindo o gasto com taxas de emissão e o preço das passagens adquiridas.

Mais recentemente, em março de 2022, o Governo anunciou uma nova medida na emissão de bilhetes de viagens no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), com o objetivo de tornar as reservas nos vários modais de transporte - rodoviário, ferroviário, fluvial, marítimo, aéreo nacional e internacional - mais ágeis e econômicas, a medida inclui também aquisição de seguros de viagem. O fluxo de compra foi alterado. Antes a finalização da reserva estava condicionada a uma autorização das autoridades competentes no sistema. Com a nova mudança, a reserva pode ser efetuada em um primeiro momento, criando o que está sendo chamado de Fluxo Rápido, que possui uma

autorização prévia. Esse fluxo surge em complemento ao já existente Fluxo Padrão. Com as alterações, o governo estima 9,7 milhões de economia, justificados pela redução de gastos com retrabalho, diminuição na perda de prazo da reserva e alterações tarifárias a maior em decorrência da demora na realização da reserva (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

3. METODOLOGIA

Os gastos do Governo Federal com passagens aéreas foram analisados a partir dos microdados das viagens a serviço disponíveis no Portal da Transparência do Ministério da Economia e Controladoria-Geral da União. As bases de dados foram baixadas em 29 de abril de 2024. As bases disponíveis apresentam dados das passagens aéreas adquiridas pelo Governo Federal desde 2014. Os registros são detalhados, informando município de origem e destino, data da viagem, órgão adquirente e preço, entre outros aspectos. A lista de órgãos superiores inclui 24 ministérios, Advocacia e Controladoria Geral da União, Defensoria Pública da União e Presidência da República. Uma diminuta parte das passagens são registradas sob o rótulo de sem informação ou sigilo.

Os preços analisados não incluem taxas de embarque, emissão e outros serviços opcionais. Alguns registros de viagens domésticas incluem trajetos de ida e volta. Os registros potencialmente incluem passagens em diferentes classes, embora não permitam diferenciá-las. Contudo, deve-se ressaltar que as viagens em primeira classe e em executiva eram restritas apenas aos cargos mais altos do executivo até 2018 (ex. presidência, ministros e comandantes das forças armadas), tendo sido amplamente vedadas pelo Decreto nº 9.280/2018. É importante destacar que o rol de cargos com viagens permitidas em classe executiva já havia sido reduzido pelo Decreto nº 8.541/2015, que alterou o Decreto nº 71.733/1973. Além disso, deve-se ressaltar que os dados do Portal da Transparência não são exatamente compatíveis com aqueles apresentados no Painel de Viagens do Ministério da Economia por motivos de atualização.

Os preços de mercado das passagens aéreas foram estimados a partir dos microdados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) sobre as tarifas das passagens efetivamente comercializadas pelas companhias aéreas. A base de dados conta com informações fornecidas pelas companhias aéreas por força da Resolução nº 140/2010 da ANAC e passou a ser publicada como resultado da Resolução nº 437/2017. A base contém os preços das passagens domésticas comercializadas em classe econômica desde 2002.

Todas as informações são relativas a trajetos de ida ou de volta, mas nunca de ida e volta. Os preços não incluem taxas de embarque, emissão ou outros serviços opcionais. As informações se referem às tarifas para público adulto em geral, não incluindo as vendas com descontos para crianças, grupos específicos, programas de milhagem e outras condições especiais. Segundo a ANAC, os dados refletem cerca de 50% do total de passageiros pagos transportados. Os registros incluem a quantidade de passagens vendidas a cada preço, em cada trajeto origem-destino de aeroportos, por cada companhia aérea, em cada mês. Os dados utilizados da ANAC neste artigo foram baixados em abril de 2024.

Origem e destino das viagens nas duas bases são registrados de forma distinta. Enquanto no Portal da Transparência a referência é municipal, na base da ANAC a referência é o aeroporto. A compatibilização foi feita com base na lista de aeródromos brasileiros disponibilizada pela ANAC (2023). Embora alguns aeroportos estejam localizados em determinado município, eles servem com maior frequência viajantes de municípios vizinhos. Por exemplo, o principal aeroporto que serve a cidade de Natal está no município de São Gonçalo do Amarante. Desta forma, origem e destino foram definidos na análise final por municípios principais. O dicionário de correspondências entre o município do aeroporto e o município principal também foi obtido da lista de aeródromos da ANAC.

Foram analisados dados da ANAC e do Portal da Transparência referentes ao período de janeiro de 2014 a dezembro de 2023. Análises especiais são realizadas para o período da pandemia de Covid-19, comparando o período de abril de 2020 a abril de 2023 com os dados anteriores. Os dados analisados totalizam 11 Gigabytes. Os cálculos foram feitos com apoio do software R e o código de programação está disponível sob demanda.

A despesa excedente do Governo Federal com a compra de passagens aéreas corresponde ao desperdício de recursos decorrente do pagamento de preços acima da média de mercado. Esse valor foi computado pela diferença entre a despesa total do Governo Federal com passagens aéreas (dt) e a despesa que teria sido realizada caso o governo tivesse pago preços médios de mercado em cada trajeto origem-destino (OD) e mês do período observado (m). Sendo assim, a despesa excedente (de) é dada por:

$$de_{ODm} = dt_{ODm} - p_{ODm} \sum ass_{ODm} \quad (1)$$

onde p é o preço médio de mercado calculado a partir da base de dados da ANAC e ass é o número de assentos adquiridos pelo Governo Federal. Cabe destacar que p é uma média ponderada pelas quantidades de assentos vendidos no mercado a cada tarifa segundo a base de dados da ANAC.

O sobrepreço médio (s) corresponde à diferença percentual entre o preço pago pelo governo e o preço médio de mercado. Esse valor foi computado a partir dos agregados totais, garantindo que o resultado esteja adequadamente ponderado pelas quantidades de assentos adquiridos pelo Governo Federal. Logo, s equivale a:

$$s_{ODi} = 1 - \frac{de_{ODi}}{dt_{ODi}} \quad (2)$$

Nos casos de ausência de registros na base da ANAC para o trajeto OD e o mês, foram considerados os preços médios no ano para o mesmo trajeto OD. Somente viagens nacionais de ida ou volta foram consideradas, sendo excluídas as observações de passagens internacionais ou de ida e volta. A direção da viagem em cada OD foi ignorada. Os resultados foram analisados em três cortes: por ano, OD e órgão superior.

4. Análise dos resultados

No período de 2014 a 2023, o Governo Federal adquiriu 3,5 milhões de passagens aéreas domésticas. Desse total, 149 mil passagens foram excluídas da análise em razão da ausência de informações sobre seus respectivos preços de mercado. Esses trechos excluídos correspondem sobretudo a trajetos origem-destinos entre aeroportos com fluxos muito pequenos e entre os quais não existem rotas comerciais estabelecidas. Apenas para citar um exemplo, foram excluídos da análise as 4 passagens compradas pelo Governo Federal para viagens entre Brasília (DF) e Tanabi (SP). Outras 134 mil passagens foram excluídas da análise por constarem no banco de dados da Transparência como passagens de ida e volta. Esse tipo de registro também impossibilita a comparação com os preços de mercado, já que o banco de dados da ANAC registra apenas trajetos direcionais. Desta forma, a análise final trata dos preços de 3.393.432 de passagens aéreas.

4.1. Hipótese central

No conjunto de aquisições de passagens aéreas analisado, relativo a 10 anos, o Governo Federal gastou um total R\$ 2,73 bilhões. Contudo, se tivesse pago os preços médios praticados no mercado, o governo teria gasto apenas R\$ 1,55 bilhão, ou seja, 43% menos. Em outras palavras, o Governo Federal pagou, em média, um sobrepreço de 76% nas passagens aéreas adquiridas entre 2014 e 2023. Essa diferença entre os preços pagos pelo Governo Federal e pelo mercado oferece suporte à hipótese central deste estudo.

Logo, pode-se afirmar que o governo paga sistematicamente mais do que os demais compradores pelas mesmas passagens aéreas.

4.2. Análise temporal

A quantidade de passagens aéreas adquiridas pelo Governo Federal caiu de maneira expressiva entre 2014 e 2019, passando de 638 mil para 338 mil. As quedas foram especialmente acentuadas entre 2014 e 2015 e entre 2017 e 2019. Em 2020, ano de início da pandemia de Covid-19, a quantidade de assentos adquirida pelo Governo Federal caiu quase 74%, atingindo o patamar mínimo de 89 mil. No ano seguinte, a compra de passagens voltou a subir, chegando a 117 mil. Nos anos posteriores, a aquisição de passagens continuou se recuperando, mas não chegou a voltar ao patamar pré-pandemia. De fato, é possível cogitar que mudanças comportamentais e institucionais façam com que as dimensões pré-pandêmicas desse mercado não voltem a ser observadas.

O sobrepreço pago pelo governo apresentou leve tendência de crescimento entre 2014 e 2017, período em que subiu, em média, 2 pontos percentuais ao ano. Entre 2017 e 2018, com a retomada do modelo de compra por agenciamento, o sobrepreço médio pago pelo governo subiu 15 pontos percentuais. Após um ano de relativa estabilidade, o sobrepreço médio disparou 24 pontos percentuais em 2020. No ano seguinte, ainda sem grande recuperação do volume de aquisições, o sobrepreço cedeu 10 pontos percentuais.

Nos anos posteriores à pandemia, quando o volume de compras mais que dobrou, o sobrepreço ficou relativamente estável.

Tabela 1- Resultados por ano

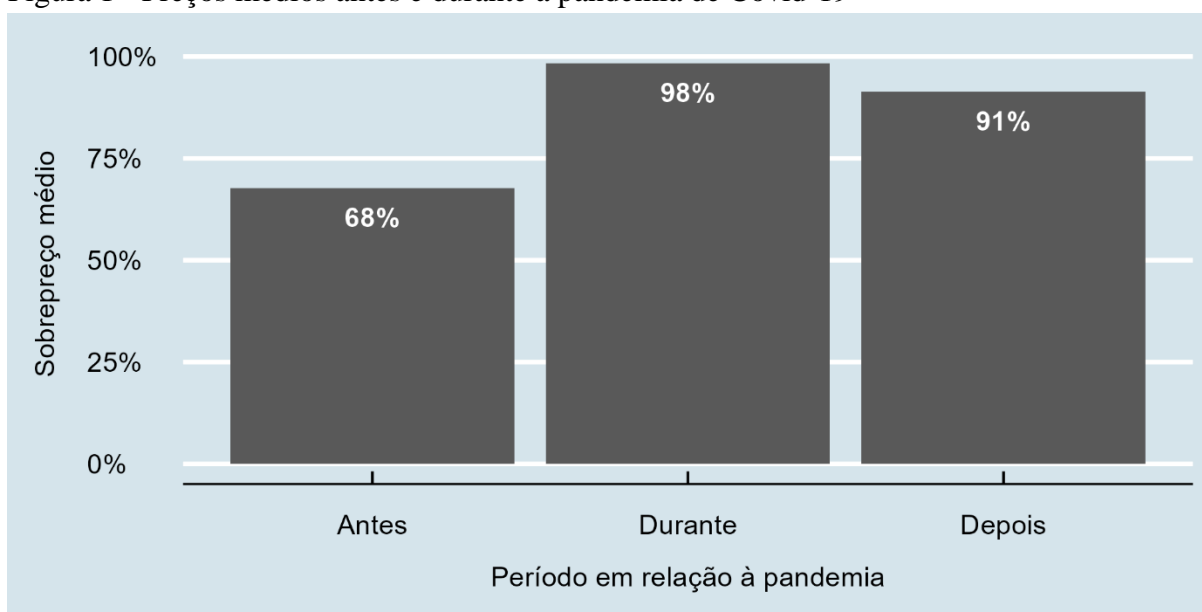
| Ano | Assentos adquiridos (milhares) | Preço médio pago (R\$) | Preço médio de mercado (R\$) | Sobrep preço médio | Despesa excedente (R\$ milhões) |
|------|--------------------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|---------------------------------|
| 2014 | 638 | 605 | 379 | 59% | 144 |
| 2015 | 437 | 599 | 368 | 63% | 101 |
| 2016 | 420 | 615 | 382 | 61% | 98 |
| 2017 | 438 | 655 | 395 | 66% | 114 |
| 2018 | 388 | 717 | 397 | 81% | 124 |
| 2019 | 338 | 851 | 475 | 79% | 127 |
| 2020 | 89 | 815 | 402 | 103% | 37 |
| 2021 | 117 | 997 | 517 | 93% | 56 |
| 2022 | 220 | 1.407 | 744 | 89% | 146 |
| 2023 | 309 | 1.539 | 792 | 94% | 231 |

Fonte: elaborado pelos autores.

O sobrepreço médio pago pelo governo nas passagens aéreas adquiridas antes da pandemia de Covid-19 foi de 68% (Figura 1). Durante o período da pandemia, de abril de 2020 a abril de 2022, o sobrepreço saltou para 96%. Desta forma, os resultados evidenciam que a pandemia teve um impacto negativo no sobrepreço pago pelo governo.

De maio de 2022 ao final daquele ano, o sobrepreço caiu para 90%, sugerindo que o efeito da pandemia no sobrepreço é persistente. O crescimento do sobrepreço é uma observação consistente com os achados de diversos outros estudos que evidenciaram fenômenos parecidos durante a pandemia (DIKMEN; ÇIÇEK, 2023; PORPORATO; RUIZ, 2023; SHIVAJEE et al., 2022).

Figura 1 - Preços médios antes e durante a pandemia de Covid-19



Fonte: elaborado pelos autores

4.3. Por origem-destino

O trajeto origem-destino que resulta no maior sobrepreço percentual é o Brasília-Rio de Janeiro, consideradas as duas direções de viagem. Na média, o Governo Federal pagou 139% a mais do que o preço de mercado pelas passagens nesse trajeto. Por ano, foram compradas em média 32 mil passagens nesse trajeto, o que resultou em uma despesa excedente de R\$ 14,3 milhões anuais. Sobrepreços iguais ou superiores a 100% foram identificados em 7 trajetos, sendo que destes apenas um não envolve Brasília (Curitiba–Rio de Janeiro). Na verdade, apenas 2 dos 10 trajetos com maior sobrepreço não incluem a capital federal.

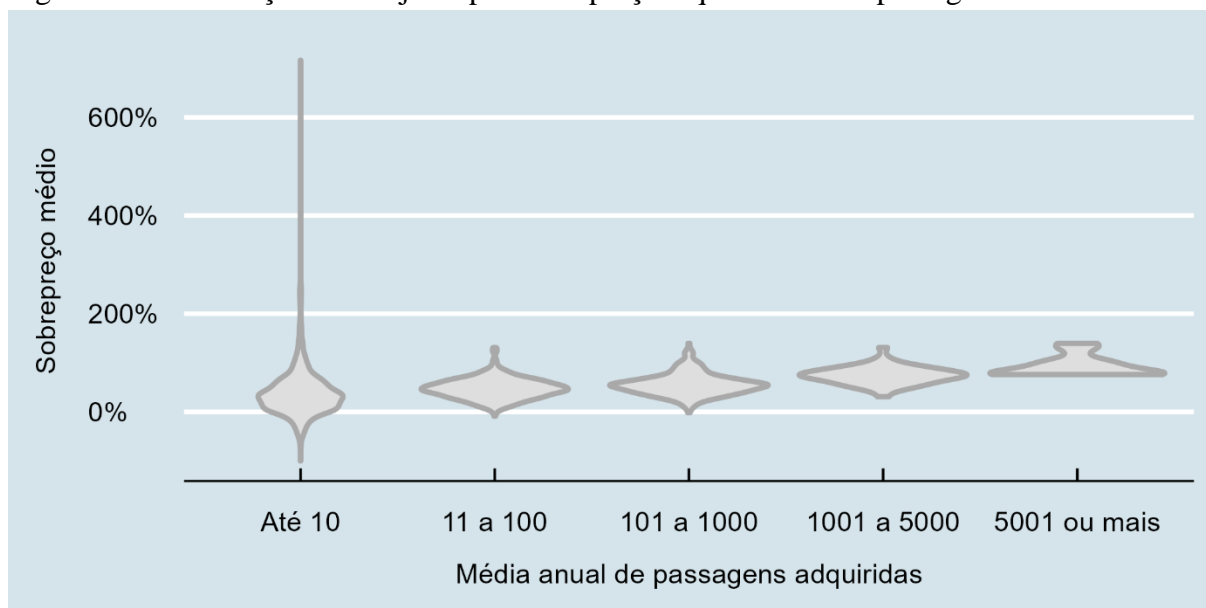
Tabela 2 - Resultados por trajetos com maior sobrepreço

| Origem - Destino | Assentos adquiridos (milhares por ano) | Preço médio pago (R\$) | Preço médio de mercado (R\$) | Sobrepreço médio | Despesa excedente (R\$ milhões) |
|---------------------------|--|------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------------|
| Brasília – Rio de Janeiro | 32 | 759 | 317 | 139% | 14,3 |
| Brasília – Vitória | 3 | 800 | 346 | 131% | 1,5 |
| Brasília – São Paulo | 26 | 762 | 331 | 130% | 11,4 |
| Brasília – Palmas | 2 | 789 | 376 | 110% | 1,0 |
| Brasília – Porto Alegre | 10 | 1.033 | 511 | 102% | 5,3 |
| Brasília – Manaus | 5 | 1.241 | 620 | 100% | 3,3 |
| Curitiba – Rio de Janeiro | 2 | 525 | 263 | 100% | 0,5 |
| Brasília – São Luís | 3 | 998 | 504 | 98% | 1,3 |
| Belém – Brasília | 6 | 1.079 | 553 | 95% | 3,0 |
| Porto Alegre – São Paulo | 2 | 631 | 324 | 95% | 0,6 |

Fonte: elaborado pelos autores

Existe uma associação entre trajetos mais frequentes e sobrepreço. Quanto maior o número de assentos adquiridos anualmente, maior tende a ser o sobrepreço. Essa relação é ilustrada na Figura 2. A correlação entre o número de passagens compradas anualmente e o sobrepreço é de 9%. A correlação positiva sugere que o Governo Federal não faz bom uso de seu poder de mercado. Mais do que isso, os dados sugerem que são as empresas quem dirigem o sobrepreço, estabelecendo negociações mais vantajosas para si nos trajetos mais volumosos. Em outras palavras, o padrão de correlação sugere a existência de mecanismos para garantir menor concorrência justamente nos trajetos mais frequentes.

Figura 2 – Distribuição dos trajetos por sobrepreço e quantidade de passagens



Fonte: elaborado pelos autores

4.4. Por órgão superior

Entre os 36 órgãos superiores constantes na base de dado do Portal da Transparência, 12 apresentaram sobrepreço médio superior a 100% na compra de passagens aéreas. O sobrepreço médio máximo é o da Secretaria de Portos e Aeroportos, que atingiu 131%. Destacam-se também os altos sobrepreços pagos pelo Ministério do Esporte (129%), Ministério do Turismo (125%) e a Presidência da República (122%).

Entre os 10 maiores compradores de passagens aéreas, apenas a Presidência da República teve sobrepreço médio superior a 100%. Na verdade, os dados revelam que os maiores compradores tendem a ser também os órgãos superiores com menores sobrepreços. A correlação entre o número de passagens adquiridas e o sobrepreço médio é de -0,28. O Ministério da Educação, por exemplo, foi o órgão que mais comprou passagens aéreas, tanto em número de assentos (média de 110 mil passagens por ano), quanto em despesa total (média de R\$ 707 milhões anuais). Contudo, o Ministério da Educação é também o órgão superior com menor sobrepreço médio (57%). Destaca-se, também, que diferentes órgãos superiores associados à justiça estão entre aqueles com os menores sobrepreços, incluindo a Controladoria-Geral da União e o Ministério da Justiça e Segurança Pública. Desta forma, os resultados sugerem que a escala e o controle das aquisições são elementos importantes para evitar o desperdício de recursos públicos.

Tabela 3 - Resultados por órgãos superiores com menor sobrepreço médio

| Órgão superior | Assentos adquiridos (milhares) | Preço médio pago (R\$) | Preço médio de mercado (R\$) | Sobrepreço médio | Despesa excedente (R\$ milhões) |
|--|--------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------|---------------------------------|
| Ministério da Educação | 110 | 707 | 450 | 57% | 28,3 |
| Ministério da Defesa | 35 | 986 | 561 | 76% | 14,9 |
| Ministério da Saúde | 29 | 767 | 454 | 69% | 9,0 |
| Ministério dos Transportes | 15 | 713 | 412 | 73% | 4,6 |
| Ministério da Previdência Social | 12 | 849 | 466 | 82% | 4,4 |
| Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima | 11 | 1.068 | 556 | 92% | 5,9 |
| Presidência da República | 10 | 973 | 439 | 122% | 5,4 |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar | 8 | 849 | 460 | 85% | 3,1 |
| Ministério da Agricultura e Pecuária | 8 | 896 | 485 | 85% | 3,1 |
| Ministério da Cultura | 7 | 694 | 382 | 82% | 2,0 |

Fonte: elaborado pelos autores

CONCLUSÃO

No período de 2014 a 2023, o Governo Federal realizou a compra de 3,5 milhões de passagens aéreas, tendo sido 3,4 milhões delas analisadas nesta pesquisa. O sobrepreço médio encontrado na compra de cada um desses assentos foi de R\$ 347 acima do preço de aquisição de passagens no mercado. O sobrepreço médio dos 10 anos analisados foi de 76%, chegando a 98% no período da pandemia de covid-19. O sobrepreço não está abaixo de 50% em nenhum caso de nenhum dos recortes analisados, seja por ano, OD ou órgão superior. Logo, apesar das variações significativas, o desperdício é evidente em todas as condições.

O estudo indica, ainda, que a correlação entre o volume de assentos adquiridos e o sobrepreço médio por órgão superior é de -0,28, sugerindo que órgãos que adquirem um maior volume de assentos tendem a conseguir melhores preços. Existe também uma correlação linear de 0,09 entre o sobrepreço relativo e o número total de assentos adquiridos em cada OD, indicando que trajetos mais voados tendem a apresentar maior sobrepreço relativo.

O desperdício de recursos na aquisição de passagens aéreas pelo governo federal tem ao menos duas causas relevantes (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2020).

A primeira é a pequena antecedência das aquisições feitas. Para ampliar a antecedência da compra, reduzindo o sobrepreço, uma estratégia possível é a implementação de processos que permitam a realização da reserva de passagens pelo próprio viajante. A desburocratização do processo de compra pode ampliar substancialmente a antecedência da compra e garantir preços menores. Com efeito, em 2022 o governo anunciou novas medidas neste sentido, mas que ainda não representam a solução do problema. A segunda causa é a ineficiência do sistema de intermediação das compras. Os sistemas de compras diretas, como a Central de Compras, são iniciativas com grande potencial para reduzir esses problemas.

REFERÊNCIAS

- ANAC. **Aeródromos**. Disponível em: <https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/dados-abertos/areas-de-atuacao/aerodromos>. Acesso em: abr. 2023.
- BANDIERA, O.; PRAT, A.; VALLETTI, T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. **American Economic Review**, v. 99, n. 4, p. 1278-1308, 2009. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Avaliação da Política de Emissão de Passagens Aéreas adotada pelos órgãos e entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal**. Controladoria Geral da União, 2020. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/878490>. Acesso em: abr. 2023.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Painel de Viagens Realizadas a Serviço**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/viagens>. Acesso em: abr. 2024.
- COORAY, A.; SCHNEIDER, F. Does corruption throw sand into or grease the wheels of financial sector development? **Public Choice**, v. 177, n. 1, p. 111–133, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0592-7>
- DIKMEN, S.; ÇIÇEK, H. G. Fighting Against Corruption and Bribery in Public Procurements During the Covid-19 Pandemic. In: MCGEE, R. W.; BENK, S. (Org.). **The Ethics of Bribery**. Springer: 2023. p. 309-328. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-031-17707-1_18
- FERNANDES, C. C. C. Compras Públicas no Brasil: Tendências de inovação, avanços e dificuldades no período recente. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019.
- GROSSMAN, S. J.; HART, O. D. An analysis of the principal-agent problem. In: DIONNE, G.; HARRINGTON, S. E. (Org.). **Foundations of insurance economics**. Springer, 1992. p. 302-340.
- IZQUIERDO, A.; PESSINO, C.; VULETIN, G. **Melhores gastos para melhores vidas:**

Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos. IADB: 2018.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18235/0001217-es>

JACOBSON, J. M.; DORMAN, G. J. Joint Purchasing, Monopsony and Antitrust. **The Antitrust Bulletin**, v. 36, n. 1, p. 1-79, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0003603X9103600101>

JAIN, A. K. Corruption: A Review. **Journal of Economic Surveys**, v. 15, n. 1, p. 71-121, 2001. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1467-6419.00133>

LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. **The theory of incentives**. Princeton University Press: 2009.

LIMA, A. M. S.; ARENAS, M. V. S.; SOUZA, V. B. P. Inovação no serviço público federal para passagens aéreas: tecnologia, eficiência e legalidade. **Brazilian Journal of Development**, v. 4, n. 4, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv4n4-175>

MÉON, P.-G.; SEKKAT, K. Does corruption grease or sand the wheels of growth? **Public Choice**, v. 122, n. 1, p. 69-97, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0>

MÉON, P.-G.; WEILL, L. Is Corruption an Efficient Grease? **World Development**, v. 38, n. 3, p. 244-259, 2010. Disponível em: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.06.004>

MIRANDA, H. S. **Compra direta de passagens aéreas**. Escola Nacional de Administração Pública, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3460>

OCDE. **Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement**. OCDE, 2021.

PIRES, V.; MOTTA, A. R. Dimensões da qualidade das compras governamentais: um enfoque para o combate ao desperdício passivo no uso dos recursos públicos. **Revista do TCE-PE**, v. 20, n. 20, p. 33-48, 2018.

PORPORATO, M.; RUIZ, J. I. Changes in government procurement: COVID-19 as an opportunity for corruption. **Journal of Accounting in Emerging Economies**, v. 13, n. 4, p. 714-735, 2023. Disponível em: Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JAEE-10-2021-0325>

SHIVAJEE, V.; SINGH, R. K.; RASTOGI, S. Procurement system for resilient supply chain amid the COVID-19 pandemic: systematic literature review. **Journal of Global Operations and Strategic Sourcing**, v. 16, n. 2, p. 397-429, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JGOSS-04-2022-0029>

YUKINS, C. R. A versatile prism: assessing procurement law through the principal-agent model. **Public Contract Law Journal**, v. 40, n. 1, p. 63-86, 2010. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/25755802>