

*Painel de*  
**Preços**

**PANEL DE PRECIOS:  
UNA ENTREGA  
EFECTIVA PARA UNA  
DEMANDA ANTIGUA**

Elaborado por Franklin Brasil Santos



# Panel de Precios: Una Entrega Efectiva para una Demanda Antigua\*

Elaborado por Franklin Brasil Santos (2018)

## Introducción: compra más ventajosa, quién la encontrará?

Tío Hugo es uno de los municipios más pequeños de Brasil. Queda en el estado del “Rio Grande do Sul”, en la comarca de “Nãõ-Me-Toque”. Con casi tres mil habitantes, compró, en 2016, menos de R\$ 5 millones en bienes y servicios de costeo. Entre las licitaciones de aquel año, estaba el Remate Presencial n° 06/2016, para la compra de productos alimenticios de la merienda escolar. El primer elemento de la lista de 39 productos eran 100 paquetes de 5kg de “azúcar blanco”. Fue comprado por R\$ 13,84 a unidad<sup>1</sup>.

El rematador de Tío Hugo, conduciendo la licitación, buscaba obtener la propuesta más ventajosa para la administración, lo que, en ese caso, por ser remate, significaba el menor precio ofertado.

Pero ¿cómo el rematador tihuense podría estar seguro de que pagar R\$ 13,84 por 5kg de azúcar blanco era una compra ventajosa? Para eso necesitaría saber, primero, el precio de mercado de ese producto. Antes de licitar, por lo tanto, sería necesaria una investigación de precios.

Esto es lo que sucede - o debería suceder - con cualquier compra pública. Diversos comandos normativos de licitaciones exigen la previa investigación de precios<sup>2</sup>. El problema: ¿Cómo hacerlo?

Durante mucho tiempo, se mantuvo la costumbre de hacer el promedio de “tres presupuestos”, consultando a prove-

edores<sup>3</sup>. Pero este método tiene serios riesgos de producir estimaciones distorsionadas, ya que las empresas no tienen interés en revelar, antes de la licitación, su oferta actual para realizar el negocio. Los proveedores saben que el presupuesto servirá de base para el juicio de las disputas y tienden a sobrestimarlo, a la expectativa de obtener mayores beneficios (Sentencia TCU 299/2011-Plenário).

Por eso mismo, la Ley de Licitaciones (Ley n° 8.666/1993) trajo un método alternativo: precios practicados en la administración pública (art. 15).

Pero, cuando esa ley se publicó, a principios de los años 1990, había un grave limitador técnico para cumplir ese comando normativo: ¿dónde encontrar los precios practicados? Recordemos que en ese momento el mecanismo más avanzado de transmisión de datos era el fax, una tecnología usada para la transferencia remota de documentos a través de la red telefónica.

La Internet sólo iba a despuntar comercialmente algunos años después y, aún así, con enormes limitaciones. Las conexiones rápidas por cable y los dispositivos móviles sólo han llegado recientemente. El primer remate electrónico sólo ocurrió en 2000, siete años después de la Ley de Licitaciones.

En ese escenario, aunque había explícita obligación legal

<sup>1</sup> Datos demográficos del IBGE ([ciudades.ibge.gov.br](http://ciudades.ibge.gov.br)) y gastos y licitaciones obtenidos en el portal de la transparencia de Tío Hugo (<http://tiohugo.rs.gov.br>)

<sup>2</sup> Art. 15, § 1°, de la Ley n° 8.666/93: “El registro de precios será precedido de una **amplia investigación de mercado**”.

Art. 43, IV, de esa Ley: «... conformidad de cada propuesta (...) con los **precios corrientes del mercado**».

Art. 3°, III, de la Ley n° 10 520/01 (Remate): de los autos constarán “**el presupuesto, elaborado por el organismo o entidad promotora de la licitación, de los bienes o servicios a ser licitados**”.

Art. 8°, §2°, II do Decreto n° 3555/00 (Reglamento del Remate): “... propiciar la **evaluación del costo por la Administración, frente al presupuesto detallado, considerando los precios practicados en el mercado ....**”

\* Para la elaboración de este caso se entrevistaron actores del Departamento de Normas y Sistemas de Logística de la Secretaría de Gestión del Ministerio de Planificación y compradores públicos usuarios del Panel de Precios.

<sup>3</sup> Niebuhr, 2007; Cabral, 2008; Costa e Silva, 2009; Shuch, 2010.





de ajustar las compras por los precios practicados en la administración pública, en la práctica esa metodología no era adoptada.

Y eso sucedía en alcaldías pequeñas, como la de Tío Hugo, pero también en alcaldías grandes, estados y organismo federales. La costumbre de los “tres presupuestos” era generalizada.

Ejemplo de esto puede leerse en la investigación de la maestría de Lacerda (2012), que evaluó remates electrónicos de 2011 para la compra de “papel blanco A4”, basado en datos de Comprasnet, portal de compras del Gobierno Federal. Los precios unitarios, por resma, oscilaban entre R\$ 6,80 a R\$ 15,82. Más de 130% de dispersión.

En uno de los remates de ese estudio, el precio estimado era de 45,95 reales por resma. Casi el triple del mayor precio practicado. ¿Cómo evaluar la propuesta más ventajosa en ese caso? ¿Y cuál es el efecto de un estimado inflado en los precios pagados? La investigación de Lacerda (2012) comprobó: los precios sobrestimados tienden a generar propuestas más caras. Y se convierte en perjuicio.

El estimado tradicional de precios, con “tres presupuestos”, llevaba, por lo tanto, a pérdidas por inducir propuestas poco ventajosas. Y, además, llevaba a desperdicio e ineficiencia, por consumir mucho tiempo, pudiendo representar hasta el 45% de todo el tiempo dedicado al proceso de licitación (Casagrande, Cestari, Motta, 2009).

La actuación sobre este problema era una de las atribuciones de la Secretaría de Gestión (SEGES) del Ministerio de Planificación, Desarrollo y Gestión (MP), a través del Programa de Normas y Sistemas de Logística (DELOG). El reto que se presentaba se refería a la calidad del gasto público, un elemento fundamental para el crecimiento sostenible.

Este elemento, en un escenario de escasez creciente de recursos, asume protagonismo en la gestión gubernamental, a ejemplo de la creación del Comité de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas Federales (CMAP), en 2016<sup>4</sup>. Una de las finalidades del CMAP es mejorar la calidad del gasto público.

Perfeccionar las estimaciones de precios en las compras gubernamentales es una forma de mejorar la calidad del gasto. Y atender a un comando legal vigente desde 1993.

Como reto adicional, la SEGES enfrentaba problemas de capacidad operativa para formular requisitos y desarrollar sistemas, histórico de graves deficiencias en las interfaces de investigación de Comprasnet (abiertas al público) y del Sistema Integrado de Administración de los Servicios Generales - SIASG (restringidas a usuarios registrados), fragilidades generalizadas en los catálogos electrónicos y en los registros de compras, necesidad de atender a una diversidad gigantesca de realidades en las estructuras y capacidades institucionales de los organismos compradores, Era necesario proporcionar herramientas útiles, confiables y sencillas de usar, para ministerios con presupuestos multimillonarios, así como para el rematador de Tío Hugo.

La solución de la SEGES, ante estos desafíos, fue crear el Panel de Precios, con el objetivo de ayudar a los compradores públicos a hacer investigación de precios y tomar decisiones, aumentar la transparencia y estimular el control social sobre compras gubernamentales. Así, el Panel fue lanzado a mediados de 2017, después de un corto período de desarrollo, basado en tecnología multiplataforma, de fácil asimilación y manejo, acompañada de manual y videos explicativos.

Los resultados se pueden expresar mediante números de portal. Comenzó con 13 mil accesos en el primer mes y alcanzó 160 mil accesos mensuales, un año después. En promedio, el usuario permanece activo por menos de 7 minutos, en cada consulta<sup>5</sup>. Lo que antes podía llevar semanas, esperando los presupuestos de proveedores, con valores prácticamente distorsionados, ahora tarda algunos minutos.

Aquel paquete de 5 kg de azúcar blanco, comprado por el ayuntamiento de Tío Hugo, tendría su precio estimado en pocos clics. En realidad, seleccionando los últimos dos años (2017 y 2018) y filtrando por “azúcar blanco” en paquetes de 5 kg, en menos de 5 minutos es posible saber que hubo 217 compras de ese producto en Comprasnet, involucrando R\$ 2,4 millones. Se puede conocer el comportamiento de los precios a lo largo de los últimos 15 me-

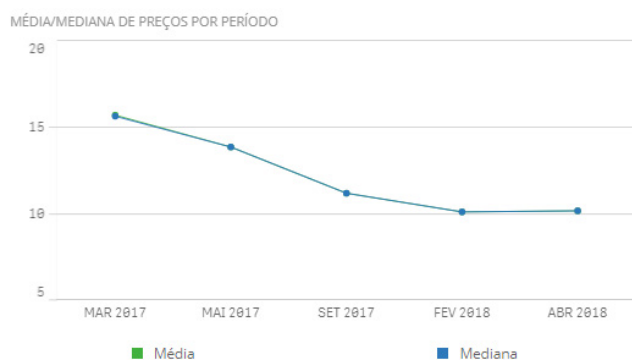
<sup>4</sup> Ordenanza Interministerial MP/MF/CC/CGU n° 102, de 07 de abril de 2016.

<sup>5</sup> Números proporcionados por los gestores del Panel de Precios, en mayo de 2018.

ses, el promedio, la mediana, el mayor y el precio más bajo practicados.

Pero estos son precios practicados en el país entero, con cualquier cantidad. Si el rematador de Tio Hugo estuviera estimando el valor de mercado para comprar, nuevamente, 100 paquetes, sería más razonable que limitara la investigación a Rio Grande do Sul, con cantidades similares.

**Figura 1 – Precios de azúcar blanco (5 kg). 2017 e 2018. Rio Grande do Sul. Entre 40 e 120 paquetes.**



Fuente: Panel de Precios. Acceso al 04/06/2018 (Promedio y Mediana están sobrepuestas)

El rematador, probablemente gaúcho (relativo ao estado del “Rio Grande do Sul”), tomando su mate tranquilamente, con apenas un clic, se enteraría que el promedio de precios es de R\$ 12,72; la mediana, R\$ 12,41; quien compró más caro pagó R\$ 16,10 y el precio más bajo fue R\$ 9,77.

Atento y experimentado, el celoso rematador tiohuguense podría dar un clic, volver el análisis y seleccionar sólo el período más reciente, de septiembre/2017 a abril/2018, cuyo comportamiento de precios es más homogéneo y representa transacciones más actuales.

Con eso y un nuevo clic, se enteraría que el promedio de precios ahora es de R\$ 10,29; la mediana, R\$ 10,17; quien compró más caro pagó R\$ 11,10 y el precio más bajo fue R\$ 9,77

Toda esta investigación podría tomar menos de 10 minutos. Y permitiría exportar los datos en la hoja de Excel y generar informes sintéticos y detallados. Permitiría, además, consultar individualmente cada proceso de compra seleccionado en la investigación, para conferir la descripción del producto, pujas, y proveedores competidores.

Sólo con este ejemplo, se puede afirmar que el Panel de precios representó un enorme avance de eficiencia en la calidad del gasto público, al permitir investigaciones más rápidas, más robustas y gratuitas, en tiempo real, basadas en precios practicados en la administración pública.

Fueron 24 años de espera, desde la promulgación de la Ley de Licitaciones en 1993, pero a partir de abril de 2017, finalmente el comando del artículo 15 de la ley pasó a ser técnicamente viable.

No se puede afirmar que la herramienta esté lista. Mucho aún se puede hacer para mejorar su funcionalidad, su confiabilidad, su precisión y metodología. Pero los pasos más importantes fueron dados. Compradores, auditores, proveedores y ciudadanos pueden conocer, en variados niveles de detalle, con diversas opciones de filtros y herramientas intuitivas, lo que el gobierno compra, cuánto compra, de quien compra y cuánto paga.

¿Cómo esta solución se hizo posible? Es lo que discutiremos en este estudio de caso.

## **Condiciones contextuales: políticamente favorable, técnicamente viable**

No es que el Comprasnet carezca de herramientas de búsqueda. Pero todas padecían de atributos apropiados para el uso efectivo y eficiente. Mecanismos de búsqueda eran limitados y no muy amigables. Existía ya un tiempo el Sistema de Precios Practicados (SISPP), que registraba los valores de las compras gubernamentales, discriminados por unidad de suministro y marcas, con el fin de subsidiar al gestor, en cada proceso, en el estimado de la contratación y antes de su homologación, para confirmar si el precio a ser contratado era compatible con el practicado por la ad-

ministración pública federal<sup>6</sup>.

Pero el SISPP era rudimentario. Su acceso era restringido a los servidores de los organismos registrados y su interfaz, sufrida, procesada en el SIASG de gran porte, el popular “cara negra”. Hasta el TCU criticó el sistema (Sentencia n° 5.216/2007-1<sup>a</sup> Cámara):

24. Para que se tenga una idea de los problemas enfrentados por todos los que necesitan utilizar el sistema mencionado, mi gabinete procedió a un estudio de sólo uno de los ítems cuestionado y constató que primero tendría que identificar el código del material en otra transacción denominada Catmat. Para localizar ese código, entró con la discriminación genérica del bien. Después de hacer clic en esta discriminación genérica, aparecieron cerca de 800 ítems que podrían satisfacer la búsqueda deseada. Después de rodar cinco páginas, consiguió un código de un elemento que creía que se trataba de aquel objeto del presente proceso.

25. En base a ese código, se volvió al Sispp y se escribieron, en los campos específicos, el código investigado en el Catmat, la unidad de la federación y el año de una supuesta adquisición. Para el Distrito Federal y Rio de Janeiro, no se encontró ningún precio registrado para el bien investigado. Por lo tanto, tendría que investigar en las demás unidades de la federación y aún así no podría encontrar ningún registro, aunque de hecho existiera en aquella base de datos.

Por eso, en la época, el TCU consideró que las herramientas disponibles en el Comprasnet, para investigación de precios, no funcionaban adecuadamente.

Incluso algunos años después, cuando se editó la Instrucción Normativa SLTI/MPOG n° 5, de 27 de junio de 2014 (IN n° 05/2014), obligando a los organismos del Sistema Integrado de Servicios Generales (SISG) a realizar la investigación de los precios, prioritariamente, en Comprasnet, las búsquedas en el sistema no estaban disponibles de manera adecuada. Tanto que la prioridad de buscar en Comprasnet terminó revocada, dejando a criterio del comprador el orden de preferencia de las fuentes de investigación<sup>7</sup>.

La idea adyacente a la IN n° 05/2014 era facilitar y simplificar los procesos de ejecución de las compras públicas. Pasaron 21 años hasta que una norma disciplinara cómo hacer investigación de precios. Desde la edición de la Ley n° 8.666/1993, había una laguna normativa, ocupada por la cultura de los “tres presupuestos”. El Ministerio de Planificación estaba buscando, con la norma, reducir el esfuerzo en la etapa de estimado de precios, lo que podría abrir espacio para mayor dedicación a las demás actividades de planificación de los procesos de compra.

<sup>6</sup> Véase la Instrucción Normativa SLTI/MPOG n° 01, de 08 de agosto de 2002.

<sup>7</sup> La revocación de la prioridad ocurrió por medio de la Instrucción Normativa n° 7, de 29 de agosto de 2014.

Pero faltaba el motor de búsqueda en Comprasnet.

Mientras tanto, empresas privadas ofrecían sistemas pagados, cuya base de datos estaba formada por los registros de sistemas de compras públicas, en especial el Comprasnet. Diversos organismos federales firmaron el servicio. El gobierno, por lo tanto, compraba el acceso a datos de que él mismo disponía. En la falta de una herramienta propia, quien tenía recursos pagaba por la solución privada.

Sólo de 2012 a 2016, los organismos federales gastaron casi R\$ 14 millones con esos sistemas privados de investigación de precios<sup>8</sup>.

Para desarrollar su propia herramienta, el escenario se volvió políticamente más favorable en función de la crisis fiscal. La inestabilidad económica impuso duros y sucesivos recortes presupuestarios, exigiendo atención redobla-da con la calidad del gasto.

Tanto fue así que, el 28 de enero de 2015, se publicó un decreto sin número, con la creación del Grupo de Trabajo Interministerial para la Supervisión de los Gastos Públicos del Gobierno Federal, que tenía entre sus atribuciones, proponer medidas para mejorar la calidad del gasto público, de su eficiencia y su eficacia. El grupo estaba coordinado por el Ministerio de Planificación.

En el año 2015, la entonces Secretaría de Logística y Tecnología de la Información (SLTI) del Ministerio de Planificación, elaboró y lanzó la Estrategia General de Logística de la Administración Pública Federal (EGL), para el bienio 2016-2017, previendo, entre sus objetivos estratégicos, la ampliación del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación. Entre las iniciativas específicas, estaba la previsión de colocar una herramienta que ayudara a la definición del precio estimado de las contrataciones, un banco de precios de referencia de las contrataciones públicas en el SISG.

Otras iniciativas conexas se referían a la mejora de las informaciones para los gestores públicos y para la sociedad, por medio de investigación y cruce de informaciones de compras, identificación de actas de registro de precios, reducción en la necesidad de extracción de datos y transparencia activa, accountability y aumento de la eficiencia en las acciones gubernamentales, además del saneamiento de las bases de datos del Catálogo de Material (CATMAT) y del Catálogo de Servicio (CATSER), el fomento a la estandarización y la centralización de contrataciones de bienes y servicios y el fomento al uso estratégico de la información en el SISG.

Algunos meses después del lanzamiento de EGL, a mediados de 2016, el MP pasó por cambios que resultaron en el desplazamiento del DELOG a la Secretaría de Gestión. Naturalmente, se buscaba mejorar la eficiencia y racionalizar la gestión del organismo, pero los cambios también implicarían alteraciones de las prioridades, revisión de los proyectos y realineamiento de las estrategias.

<sup>8</sup> Datos proporcionados por los gestores del Panel de Precios, en abril de 2018, sobre la base de los registros de Comprasnet.

En el caso de la herramienta de búsqueda de precios, sin embargo, la estrategia continuó firme.

En noviembre de 2016, el MP publicó su Planificación Estratégica para el período de 2017 a 2019. Con el objetivo estratégico “Modernizar la gestión pública, priorizando la innovación y mejora de los procesos”, el Ministerio afirmaba que su gran desafío era modernizar e innovar la gestión pública, incluso a través de las herramientas de Tecnología de la Información y Comunicación (TIC), promoviendo proyectos e iniciativas que innovaran, simplificaran y perfeccionaran la gestión pública. Uno de los ejes fue la promoción de mejoras en el proceso de compras públicas, así como la comparación de precios entre diferentes procesos de licitación.

Por otro lado el objetivo estratégico “Mejorar la gestión del gasto público, con foco en la calidad”, era destinado a promover los nuevos métodos de contratación y a la implementación de un banco de precios de referencia, para auxiliar a los equipos en la formulación de ediciones de compras y contrataciones, así como asegurar la realización de contrataciones más ventajosas para el gobierno. Se esperaba, así, implantar, finalmente, el Banco de Precios de Referencia.

Dentro del DELOG, responsable de entregar la demanda, el tema reverberaba como opción estratégica.

En el documento “Referencial de Gobernanza y Gestión del Sistema de Servicios Generales - SISG”, publicado en 2017, el Departamento preveía implantar el “Panel de Precios”, para posibilitar a los gestores de compras y rematadores la realización de encuestas de precios practicados de acuerdo con el perfil de cada compra y, así, operacionalizar la IN n° 05/2014. La propia Instrucción Normativa sería alterada, para establecer una sistemática de investigación de precios más efectiva.

Como se ve, desde el punto de vista político, desde el 2015, con aliento redoblado en 2016, se convirtió en una prioridad estratégica el desarrollo de un banco de precios de referencia, que facilitase la investigación de los valores practicados en el Comprasnet.

En el campo técnico, había un ambiente propicio para el desarrollo de la herramienta, considerando que el MP ya disponía, desde febrero de 2016, de *software de Business Intelligence (BI) y Analytics*, el *Qlik Sense* y *Qlik Analytics Platform*, plataformas para el análisis y la visualización dinámica de datos multiplataforma.

Adicione a estos ingredientes un equipo de gestores con conocimientos especializados en Tecnología de la Información y en compras públicas y los ingredientes de la mezcla están completos, listos para producir resultados. Incluso con algunas sorpresas por el camino.

## Proceso de implementación: a veces, menos es más

La IN n° 05/2014 representó un significativo avance metodológico en las compras públicas. Hasta entonces, había

una laguna normativa, por la ausencia de reglamento específico. La cultura de cotización con al menos tres proveedores era el estándar.

Con la norma, se alteró el paradigma, buscando desburocratizar el procedimiento de la investigación de precios. La cultura de los tres presupuestos sería superada, si se adoptara la nueva regla.

El problema es que sólo normatizar, sin ofrecer los medios para el cumplimiento de la norma, puede vaciar la iniciativa.

En principio, la IN n° 05/2014 previó la prioridad de Comprasnet como fuente de referencia y, si el sistema se utilizaba, no necesitaría otra fuente. La Abogacía General de la Unión llegó a pronunciarse favorablemente a este entendimiento:

Es jurídicamente viable la elección de sólo uno de los parámetros para la formación del precio estimado de la contratación, tal como se establece en el artículo 2° de la IN n° 05/2014-SLTI / MP, y queda, por lo tanto, superada la laguna legislativa en lo que se refiere a la metodología utilizada para la formación del precio estimado (Dictamen n° 12/2014 / CPLC / DEPCONSU / PGF / AGU)

Poco después, sin embargo, la preferencia por Comprasnet fue revocada. Después de todo, el sistema no ofrecía consultas eficientes a su base de datos. ¿Cómo priorizar una fuente inaccesible?

Una alternativa, disponible en diciembre de 2015, era el Banco de Precios desarrollado por la Contraloría General de la Unión (CGU). En el campo “descripción del artículo” en “empenhos” (o compromisos presupuestarios) del Gobierno Federal, un campo texto relleno automáticamente con datos de Comprasnet, la CGU desarrolló técnicas de tratamiento, incluyendo minería de texto, estadística e inteligencia artificial para verificar qué palabras ocurrían más a menudo, buscando definir un producto único y específico. En el caso del papel, por ejemplo, atributos como gramaje, material, color, ancho, longitud y tamaño son palabras frecuentes que especifican un tipo de papel. Las unidades de suministro eran estandarizadas, las anomalías eran expurgadas y, por fin, se calculaban los precios de referencia del producto, en bandas de variación (mínimo y máximo).

Sin embargo, la herramienta de la CGU presentaba limitación operacional que le impedía servir como instrumento efectivo de atención a la IN n° 05/2014, pues sólo 42 productos fueron tratados y disponibles para consulta, entre alimentos, combustibles, material de oficina. Para atender, de hecho, a la IN n° 05/2014 - y, también, al artículo 15 de la Ley de Licitaciones, mucho más antiguo - era necesario generar una herramienta más amplia, capaz de ofrecer datos sobre materiales y servicios, permitir análisis y comparativos, filtros, consultas detalladas, informes.

El mayor obstáculo a la implantación de ese mecanismo era la calidad del catálogo. El CATMAT, catálogo de materiales, venía alimentándose de forma descentralizada por

más de 3000 unidades compradoras. Esto generó todo tipo de distorsiones. Artículos genéricos, usados una sola vez, repetidos, duplicados.

Incluso cuando se encontraban los precios practicados en Comprasnet, a través del SISPP o por búsquedas en las consultas a las Actas de Registro de Precios, con interfaces poco amigables, la calidad de los datos dejaba bastante que desear, en especial por la fragilidad en los catálogos y en el relleno errático de descripciones de objetos y unidades de suministro.

Hay más de 259.000 artículos catalogados en Comprasnet, sin estandarización, en su mayoría. Si investigamos el producto “azúcar blanco”, por ejemplo, encontraremos varias unidades de suministro: Kilogramo, Paquete 5kg, Paquete 1kg, Paquete 2kg, Fardo 30kg, Unidad, Saco 1kg, entre otras. Esta diversidad dificulta y, a veces, inviabiliza, análisis comparativos

Corroborando ese diagnóstico, en la Sentencia n° 324/2017 – Plenario, el TCU identificó variaciones significativas de la

UN	UNID	UNID.	UND.	UNIDADES	UN.
UNI	UNIIDADE	UNIDIADE	UNDADE	UNIDAE	UINIDADE
UIND	UNIADE	UINDADE	UNIDADE'	UNIDADDE	UNDQ
UN ID	UNDS	UMIDADE	UNID]	UINID.	UIND.
UNIDADE	UNIDAAE	UN IDADE	UNICADE	UN'	UIDADE
UNIDDADE	UONIDADE	UNUIDADE	UNS	UNN	UNIS
UNIMDADE	UNIKDADE	UNIFORME	UNIDIDADE	UNIDIADE	UNIDAD
UNIDDAE	UNIDA	UNIDANDE	UNIDAFDES	UNIDADO	UNIDAEU
UNIDAEQ	UNIDAE	UNIDADE_	'UNIDADE	UUNIDADE	UNIDAADE

grandeza “unidad”, como, por ejemplo:

Para una búsqueda de precios confiable, es esencial que las referencias presenten la misma descripción y la misma unidad de suministro, como sucedió con el azúcar blanco en paquetes de 5kg del ejemplo de Tio Hugo. Las variaciones en la descripción del catálogo, en la descripción detallada del producto o en la unidad de suministro comprometen los resultados. Como el TCU constató cuando intentó comparar los precios practicados en Comprasnet:

3.1.4.14 No obstante, a pesar de existir orientación para evitar la profusión de textos de descripciones de elementos, el hecho es que, actualmente, la base de datos del Siasg presenta cierto grado de ambigüedad e imprecisión debido a la pluralidad

de identificadores para un mismo elemento de material. En relación al presente trabajo, esa característica del sistema impuso una severa limitación a los intentos de selección de grupos de elementos de material que pudieran tener sus precios comparados. En las siguientes secciones, al tratarse de precios de algunos elementos, se presentan otros ejemplos de situaciones en que la multiplicidad de descriptores para un mismo material compromete la confiabilidad de la investigación y, consecuentemente, de la comparación de valores practicados.

(TCU, sentencia No. 1324/2017 - Plenario)

Por la misma razón, el TCU, en octubre de 2016, por medio de la Sentencia n° 2.670/2016 - Pleno, recomendó a la SEGES que adoptase providencias para que el Comprasnet pasara a tener registros de materiales y servicios estandarizados, dotados de unidades de suministro también para la comparación de precios. En la misma ocasión, el TCU recomendó que el Comprasnet tuviera herramientas gerenciales que permitieran a los operadores de compras y a la sociedad consultar precios de referencia y precios practicados.

El Tribunal de Cuentas recomendaba dos medidas interrelacionadas: crear un panel de precios y estandarizar el catálogo.

La decisión, en aquel momento, dependía de evaluar si era viable hacer las dos cosas de forma independiente. ¿Sería imperativo higienizar el catálogo antes de crear un panel de precios?

Esa fue probablemente la decisión más difícil y compleja en el desarrollo de la solución. Corregir el catálogo requeriría esfuerzos gigantescos, en términos de recursos humanos, tiempo y dinero. Recursos escasos en la SEGES como, por lo demás, en toda la administración pública.

Por otro lado, desarrollar y lanzar una herramienta de investigación de precios con las fragilidades en el catálogo y en los descriptivos de las compras podría generar grandes problemas, porque los usuarios obtendrían números potencialmente distorsionados, desconectados de la realidad.

La opción adoptada fue crear el Panel con los datos disponibles, mitigando los riesgos de distorsiones por me-







dio de mecanismos detallados de filtros y análisis de resultados, capacitación de los usuarios y mejoras posteriores en los catálogos.

El equipo de SEGES y DELOG estaba formado por gestores que ya se conocían y trabajaron juntos en otros organismos, en especial en la Secretaría de Derechos Humanos, donde promovieron procesos innovadores de gestión de compras para atender demandas de los Consejos Tutelares, esparcidos por todo el país. Era un grupo cohesivo, experimentado y engranado.

Esto ayudó a catalizar la decisión de implementar el Panel de precios, incluso con todos los problemas de catálogo y descriptivos de compras. El momento exigía entregas efectivas y rápidas, resultados concretos en la búsqueda de mejora de la calidad del gasto público.

Ante esta situación, bajo la responsabilidad de la Coordinación General de los Sistemas de Compras Gubernamentales (CGSCG), el proyecto comenzó a tomar forma, a finales de 2016.

Se realizaron estudios de referencias teóricas y entrevistas con gestores de compras de los tres poderes, para recoger impresiones y agregar opiniones sobre el uso de la herramienta. La premisa era construir la solución a partir de la necesidad real y concreta de los gestores.

Con la base de datos disponible y la plataforma tecnológica elegida, aprovechando un contrato ya existente, la relación con los realizadores fue dinámica y los resultados aparecieron muy rápido. En apenas dos semanas los *dashboards* y las visiones ya estaban listos.

La esencia del proyecto estaba en la generación de contenido completo, detallado, que posibilitara múltiples análisis y visiones de los datos. Entregar al comprador público- pero también a cualquier ciudadano - el máximo de información sobre las compras y sus atributos.

Y entonces llegó la gran sorpresa. Al probar la herramienta, con un pequeño grupo de compradores públicos, la receptividad no fue emocionante.

El prototipo tenía demasiada información. El exceso de opciones, visiones, funcionalidades, dificultaba el direccionamiento práctico para los resultados esperados. La respuesta: simplificar.

A partir, entonces, de la premisa de simplicidad, se buscó

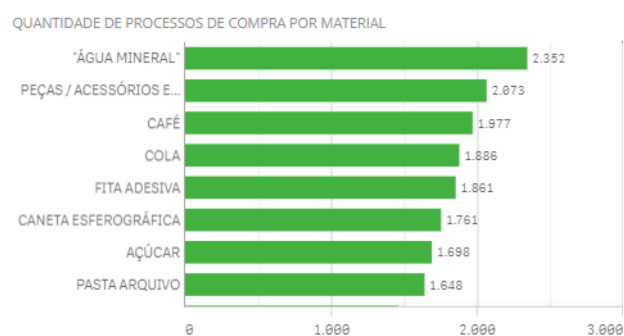
una interfaz que exigía pocos clics, presentando rápidamente un resumen de los precios practicados y los principales cálculos estadísticos: media, mediana, menor y mayor precio. La idea era apoyar la toma de decisión del gestor, permitiendo el análisis crítico de variables que pueden influir en el precio: descripción, unidad de suministro, cantidad, ubicación, temporalidad, y proveedores.

Desde el principio, el proyecto era pautado por la lógica de la transparencia, para permitir la consulta simplificada, facilitada e ilimitada por el ciudadano, atendiendo a la Ley de Acceso a la Información y estimulando el control social.

Así, después de ajustes en la interfaz y simplificación, se llegó al formato intuitivo e inusitado de “tres pasos”: selección de filtros; refinamiento; informes. En la primera pantalla, están los filtros, para seleccionar criterios relevantes como: año, nombre y descripción del material, NIF y porte del proveedor, modalidad, forma y período de la compra, y atributos del organismo comprador.

A cada filtro seleccionado, el conjunto de datos en los distintos dashboards, los paneles por unidad de suministro, el comportamiento de los precios en el tiempo y la cantidad de proveedores se ajusta automáticamente, facilitando y haciendo dinámica la evaluación de los resultados parciales y la selección de nuevos filtros.

Figura 2 – Cantidad de procesos de compra. Sin filtros.

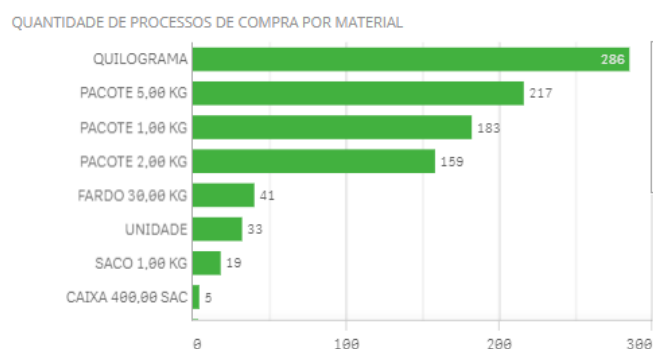


Fuente: Panel de Precios. Acceso al 04/06/2018

Cuando no se selecciona ningún filtro, el panel muestra los resultados de todas las compras del año actual y del anterior. En ese caso, todos los procesos de enero de 2017 a mayo de 2018. Se puede notar que el producto más común es “AGUA MINERAL”, con 2352 procesos de compra. Esto da

una idea clara de qué materiales se compran con más frecuencia.

Figura 3 – Cantidad de procesos de compra. Azúcar blanco



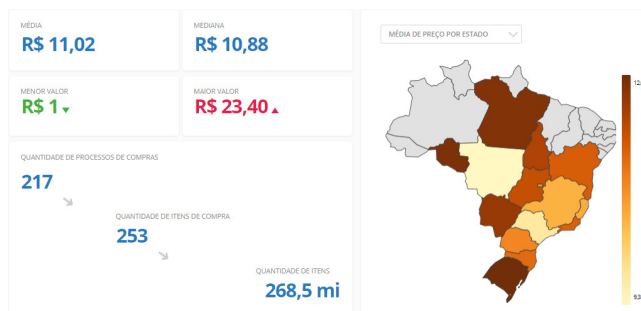
Fuente: Panel de Precios. Acceso al 04/06/2018

Si se selecciona el filtro de nombre del material y/o la descripción del material, la vista del panel cambia para mostrar la cantidad de procesos de compra por unidad de suministro. Esto es muy útil para seleccionar, sólo haciendo clic en la imagen, la/s unidad/es de suministro de interés

En el caso de los filtros, con un solo clic, el usuario accede a la segunda pantalla, que ya contempla los principales resultados del conjunto de datos seleccionado: promedio, mediana, menor y mayor precio, un mapa de Brasil con el promedio o la mediana de precios por estado en forma de gráfico de calor, que permite añadir nuevos filtros sólo haciendo clic en la imagen. Y un gráfico interactivo de dispersión de los precios según la cantidad. Este gráfico también

permite la selección de nuevos filtros y facilita la exclusión de referencias distorsionadas.

Figura 4 – estadísticas de precios. Azúcar blanco. Paquete de 5 kg.



Fuente: Panel de Precios. Acceso al 04/06/2018

En este ejemplo, podemos percibir gran dispersión en los extremos: el menor (R\$ 1,00) y el mayor precio (R\$ 23,40) están muy distanciados. Esto puede ser causado por diversos factores, en especial errores de catálogo, de registro de las propuestas, y de especificación de los materiales.

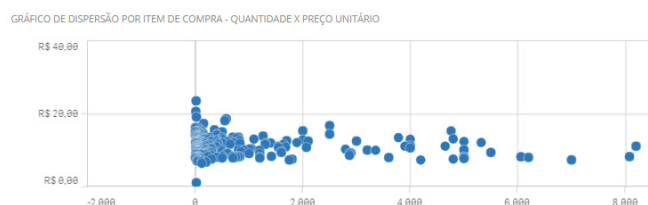
La dispersión de precios, incluso para productos similares, es un fenómeno mundialmente conocido. La literatura sugiere que ocurre en mercados donde la información es imperfecta y cuando la investigación de precios implica en costo al consumidor (Zhao, 2006). El efecto de las marcas también es un elemento importante en el análisis de la dispersión de precios de mercado. (Santos, 2015)

Al considerar que la variación de precios es común en la



mayoría de los mercados, el objetivo de la investigación de precios no es encontrar un único valor, sino un rango de “precios aceptables”, aquellos que no representen claro sesgo en relación al contexto del mercado, o sea, por debajo del límite inferior o por encima del mayor valor constante de la franja identificada para el producto (Sentencia TCU 2.170 / 2007-Plenario).

**Figura 5 – Dispersión de precios. Cantidad x Precio unitario. Azúcar blanco Paquete de 5 kg.**



Fuente: Panel de Precios. Acceso al 04/06/2018

Ante las discrepancias en los precios de la investigación, se deben desconsiderar los valores distorsionados. Es lo que determina el TCU en las Sentencias 2943/2013-Pleno y 2.637/2015-Plenario. Los precios evidentemente fuera del promedio de mercado deben ser expurgados de la muestra.

Esta tarea de tratamiento de los datos discrepantes se torna bastante facilitada con el panel de dispersión de precios. Como ilustra la Figura 5, existe una concentración de valores en torno a R\$ 10,00 y por debajo de 2.000 unidades compradas. La herramienta permite la selección de un conjunto de datos de interés a través de un simple diseño de un círculo alrededor de los datos. Es bastante intuitivo, iterativo y dinámico el proceso de filtrado, lo que simplifica la exclusión de los datos que no interesan.

Por último, un solo clic lleva al usuario a la última pantalla, con un cuadro resumen, en formato de hoja de cálculo, describiendo cada elemento de compra del conjunto de datos seleccionado. De esta pantalla, el usuario puede detallar individualmente un elemento, para consultar el edicto y acta de la sesión, excluir del conjunto, y exportar los datos.

Estos procedimientos se pueden realizar en el contexto de materiales y servicios, consultados por separado. La consulta de servicios presenta dificultades adicionales, dada la naturaleza más heterogénea de sus especificaciones.

Exige, por lo tanto, una mayor atención del usuario.

Por lo demás, cuidado y responsabilidad es lo que el Panel de Precios recomienda fuertemente. El Manual del usuario del sistema alerta: el gestor público debe analizar críticamente los datos disponibles para comparar los aspectos que pueden influir en los precios.

La preocupación por la capacitación del usuario fue un rasgo distintivo y destacado de ese proyecto. Para impulsar y calificar el uso del Panel, el equipo involucrado elaboró, además del Manual, vídeos explicativos con tutoriales y ofreció entrenamientos presenciales. Aunque el funcionamiento de la herramienta se basa en *dashboards* y visiones no complicadas e intuitivas, la oferta de materiales instructivos ayuda a reducir los riesgos de uso inadecuado, imperfección, imprudencia y otros comportamientos no deseados del usuario.

Al cierre del conjunto de acciones del proyecto, además del lanzamiento de la herramienta en abril de 2017, se publicó una modificación de la IN n° 05/2014, devolviendo la prioridad de búsqueda a Comprasnet, a través del Panel de Precios, permitiendo la adopción del promedio, de la mediana o del menor precio, considerando tres o más referencias, excluidos los valores discrepantes, sobre la base de criterios fundamentados. Se liberaron otras metodologías, desde que justificadas, y se reforzó la relevancia de análisis crítico de los valores recolectados, en especial cuando hay gran variación.

## Resultados y lecciones aprendidas: presente elocuente y un futuro prometedor

El proyecto Panel de Precios no se limitó al desarrollo de una herramienta de búsqueda de datos. Se basó en proporcionar un instrumento efectivo y amigable de análisis, siendo complementado por materiales de capacitación y cambios legislativos. Entre los avances están: facilidad de uso, rapidez en las consultas, mejora de la calidad de las estimaciones de precio, y universalización gratuita de acceso a la herramienta.

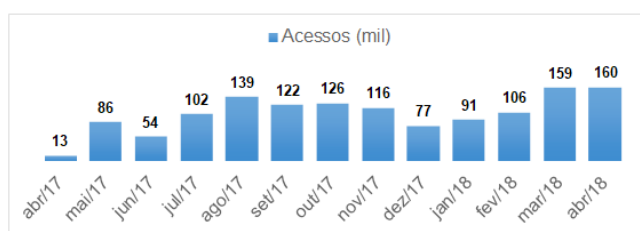
Dos aspectos pueden ser citados como reflejos de estos avances: el Banco de Precios de la CGU fue discontinuado, porque el Panel pasó a suplir mejor la misma necesidad y



hubo una reducción considerable en los gastos con sistemas privados de investigación de precios. Sólo con ello el Gobierno Federal dejó de gastar casi R\$ 2 millones al año.

El éxito del Panel también puede ser medido por la evolución en el uso del sistema. La Figura 6 demuestra el crecimiento gradual de los accesos mensuales al Panel, llegando a 160.000 en abril de 2018. Son más de 8.000 accesos diarios en días laborables.

Figura 6 – Accesos mensuales al Panel de Precios. Abril de 2017 a abril de 2018.



Fuente: Equipo gestor del Panel de Precios. Mayo de 2018.

Los resultados son elocuentes. Y ya incorporan mejoras. El Panel, en su versión inicial, no permitía el filtro por la descripción detallada del ítem de compra. La principal forma de investigación se basaba en la descripción sintética del material o servicio en el catálogo. Sin embargo, muchos objetos sólo pueden ser investigados por su descripción completa. El material “clarinete”, por ejemplo, no existe en el catálogo, siendo licitado genéricamente como “instrumento musical”. De la misma forma, el servicio de “copia de clave simple” es licitado genéricamente como “llave-ro”. Entonces, para encontrar los precios de “clarinete” y de “copia de clave simple”, en la versión original del Panel, sería necesario filtrar todos los códigos que se refieren a “instrumento musical” y buscar, dentro de cada ítem filtrado, si alguno de ellos correspondía al material o servicio pretendido.

Esta limitación fue superada en una actualización implantada a mediados de 2018. A partir de entonces, el Panel pasó a permitir la búsqueda por palabra clave en el campo de descripción detallada del ítem e introdujo ese campo en la hoja de resultados de la investigación, facilitando, agilizando y mejorando, en mucho, el trabajo de los usuarios.

A pesar de este significativo avance, hay desafíos, aún, a

ser superados. El principal de ellos es que la confiabilidad y precisión del Panel de Precios dependen de la calidad de uso de Comprasnet, en especial en relación al uso adecuado del catálogo, el relleno correcto de cantidades, propuestas de precios y unidades de suministro. La adopción de especificaciones deficientes, códigos erróneos o genéricos del catálogo, acaba por distorsionar los resultados y dificultar la identificación de elementos investigados. Esto requiere de un gran esfuerzo del gobierno para mejorar los catálogos y redoblar la atención y sentido crítico de los usuarios del panel.

Estas son limitaciones que se pueden orientar con eficiencia en las actualizaciones del Panel e higienización del catálogo. Acciones que ya están en marcha<sup>9</sup>.

Por último, la limitación más relevante, posiblemente, se refiere a la calificación técnica de los usuarios. El eje de profesionalización de los compradores públicos, que figuraba en la Estrategia General de Logística, merece atención especial en lo que se refiere a la capacidad de los agentes para operar el sistema de compras, evitar especificaciones erróneas, realizar las investigaciones y, sobre todo, interpretar los resultados.

El primer paso ya se ha dado, con la creación del Cuadro de Precios. Las perspectivas, en adelante, tanto de perfeccionamiento de la herramienta como de sus usuarios, son prometedoras.

Como se ve, el proyecto del Panel de Precios se enfrentó al desafío de mejorar la calidad del gasto público. Este desafío se venció, considerando que la herramienta permite agilizar, reducir o eliminar gran parte del trabajo de los compradores.

La búsqueda manual, asistemática, desestructurada, lenta y onerosa de diversas fuentes y por más de un medio (presupuestos, Internet, etc.) se sustituyó por la consulta única, con variedad y amplitud mucho mayor de referencias, métodos y técnicas de tratamiento de los datos y facilidad de comprobación de los procedimientos realizados.

Así, al consolidar todas las adquisiciones de la administración pública federal y entes subnacionales que se adhirie-

<sup>9</sup> En 2018 estaban en desarrollo acciones para higienización del catálogo. Algunos productos del CATMAT ya estaban corregidos, a ejemplo de agua, leche, queso, huevos y yogurt. El esfuerzo de estandarización y mejora de los catálogos viene siendo anunciado como prioridad por los gestores de Comprasnet.

ron a la Comprasnet, el Panel de Precios ofrece a los compradores públicos y a la sociedad un conjunto robusto de opciones para el conocimiento y análisis de las compras, así como la agilidad, facilidad y simplicidad en la selección de los registros de mayor adherencia a la realidad del usuario, a través de filtros que tengan en cuenta la especificación del objeto, cantidad, período de compra, forma y modalidad del proceso, región geográfica, tipo de proveedor, tipo de entidad compradora, unidad de suministro, comportamiento de los precios.

El sistema se enfrenta a desafíos expresivos, en especial por las fragilidades técnicas de catalogación y llenado de registros en Comprasnet, pero eso no impide que pueda ser aprovechado para ajustar las compras, siempre que haya una adecuada ponderación, habilidad y atención del usuario.

La iniciativa tiene, por lo tanto, el potencial de mitigar los principales riesgos relacionados con las estimaciones equivocadas de precios de mercado.

Como toda herramienta, sin embargo, depende de las intenciones y de la habilidad del usuario. Para ello, iniciativas de capacitación y profesionalización de los compradores serían bien venidas, para complementar los pasos ágiles y eficaces que ya se han dado hasta aquí.

## Bibliografia

Brasil. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*. 1993

Brasil. Advocacia-Geral da União. Parecer nº 12/2014/ CPLC/ DEPCONSU/PGF/AGU

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. *Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal: EGL 2016-17*. Brasília: MP, 2015

Brasil. Secretaria de Gestão. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Referencial de Governança e Gestão do Sistema de Serviços Gerais – SISG*. Brasília: MP, 2017

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 5216/2007 - 1ª Câmara.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.170/2007-Plenário.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 299/2011-Plenário.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.943/2013-Plenário.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.637/2015-Plenário.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1324/2017 – Plenário.

Cabral, Giseli (2008). A análise da influência de preços na apuração da média de mercado dos objetos licitados pela Prefeitura do Município de Itatiba/SP. In: V Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Rezende/RJ, 2008.

Casagrande, Maria L.; Cestari, Angeliki N.; Motta, Ana Paula P. D. Preços referenciais: economia, rapidez e qualidade nas compras governamentais. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília-DF, 2009.

Costa, Abimael de J. B.; Rosane M. P. da. A influência da pesquisa de preço nas compras governamentais: um estudo de caso. *Revista Unieuro de Contabilidade*, v. 2, n.1, 2009.

Lacerda, Luiz Carlos Neiva. *Uma análise da variabilidade dos preços adjudicados em pregões eletrônicos na administração pública federal*. [Orientador: Luiz Antonio Joia]. Dissertação (mestrado). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2012, 76 f.

Niebuhr, Joel de Menezes. Orçamento estimado. *Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*. Edição 165. Zênite. nov. 2007.

Santos, Franklin Brasil. *Preços de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos)*. Cuiabá, 2015. (s.n.). Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital>.

Shuch, Edison V. *A influência da formação do preço de referência no resultado dos pregões eletrônicos*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

Zhao, Y. Price Dispersion in the Grocery Market. *Journal of Business*, v. 79, n. 3, p. 1175-1192, 2006.

