

AUDITORÍA DE RENDIMIENTO COORDINADA SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS

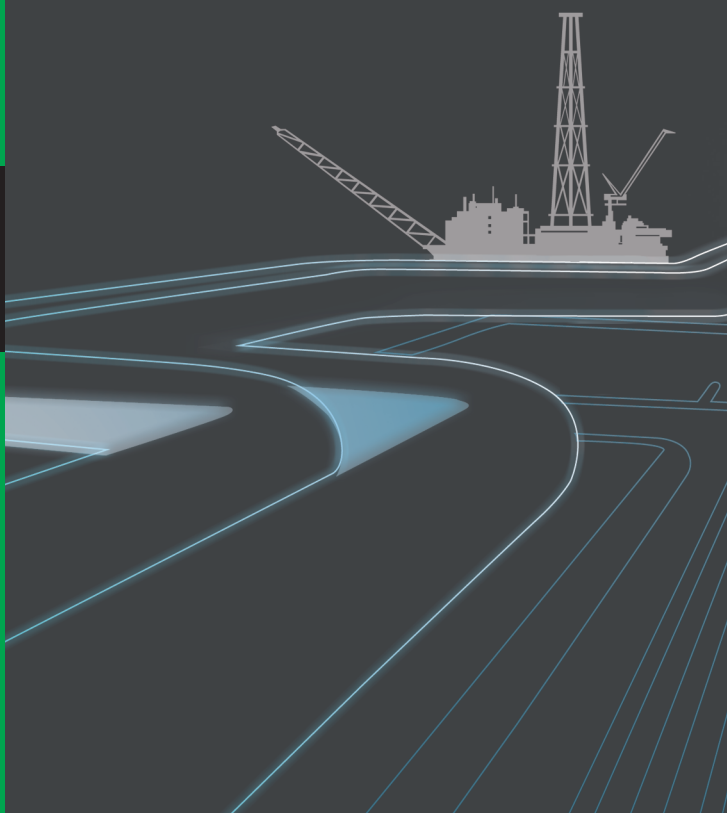
PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN
Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS
NATURAL EN BRASIL, COLOMBIA Y PERÚ

INFORME FINAL
ENERGIA

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

OLACEFS

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO





República Federativa do Brasil

Tribunal de Contas da União

MINISTROS

Augusto Nardes (Presidente)
Aroldo Cedraz de Oliveira (Vice-presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Raimundo Carreiro
José Jorge
José Múcio Monteiro
Ana Arraes
Bruno Dantas

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luís de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Paulo Soares Bugarin (Procurador-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-geral)
Cristina Machado da Costa e Silva (Subprocuradora-geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)

AUDITORÍA DE RENDIMIENTO COORDINADA SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

**PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN
Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS
NATURAL EN BRASIL, COLOMBIA Y PERÚ**

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

OLACEFS

TCU TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

© Copyright 2014, Federal Court of Accounts,
Impreso en Brazil
<www.tcu.gov.br>

Se permite la reproducción de esta publicación, en parte o en su totalidad, sin cambiar el contenido, siempre y cuando sea mencionada la fuente y no haya objetivo comercial.

Auditoría de rendimiento coordinada sobre la fiscalización de los ingresos públicos provenientes de la explotación y producción de petróleo y gas natural en Brasil, Colombia y Perú / Tribunal de Contas da União (coordinador); Contraloría General de la República de Colombia, Contraloría General de la República de Perú. – Brasília : TCU, 2014. 38 p. : il. color. – (Auditoría Coordinada Energia)

1. Petróleo – producción – fiscalización – Brasil, Colombia, Perú. 2. Gas natural – producción – fiscalización – Brasil, Colombia, Perú. 3. Ingreso público – Brasil, Colombia, Perú. 4. Control externo. 5. Auditoría. I. Tribunal de Contas da União (TCU). II. Título.

INFORME FINAL DE LA AUDITORÍA DE RENDIMIENTO COORDINADA SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PROVENIENTES DE LA EXPLOTACIÓN Y DE LA PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL

Período de realización de la auditoría: planificación de enero/2013 a mayo/2013, ejecución de junio/2013 a noviembre/2013 e informe de diciembre/2013 a mayo/2014.

Equipos participantes: Tribunal de Cuentas de la Unión (coordinador), Contraloría General de la República de Colombia y Contraloría General de la República de Perú.

Objetivo general: Auditoría de rendimiento coordinada sobre la fiscalización de los ingresos públicos provenientes de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural en los siguientes países: Brasil, Colombia y Perú.

PRESENTACIÓN

LA AUDITORÍA COORDINADA sobre la efectividad de los mecanismos de control utilizados para asegurar los ingresos provenientes de la producción de petróleo y gas natural (hidrocarburos), apoyada y patrocinada por la Cooperación Alemana para el Desarrollo Sostenible (por medio de la GIZ) y ejecutada por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de Brasil, Colombia y Perú, se insiere en el contexto de la Cooperación Internacional y del desarrollo de competencias entre los países miembros de la OLACEFS.

Los principales resultados de este trabajo colaborativo son la integración institucional, el intercambio de conocimiento y experiencia, el desarrollo metodológico y la realización de auditorías coordinadas sobre objetos de interés común.

La publicación de este sumario ejecutivo en tres idiomas – portugués, español e inglés – es el principal medio para una amplia divulgación y diseminación de los resultados y de las experiencias de auditoría coordinada.

La auditoría buscó, a partir del tema escogido, identificar:

- a)** Riesgos y debilidades del proceso de supervisión/fiscalización.
- b)** Medidas en los procedimientos para el perfeccionamiento del control.
- c)** Mecanismos para mejorar la transparencia del proceso de supervisión/fiscalización.

Esta auditoría representa un camino innovador en la actuación de la OLACEFS, teniendo en cuenta su papel para la promoción de auditorías coordinadas como un importante instrumento para la cooperación técnica y el perfeccionamiento institucional.

Ministro João Augusto Ribeiro Nardes

Presidente del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil

RESUMEN

1	INTRODUCCIÓN	6
2	METODOLOGÍA	8
3	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA COORDINADA	11
4	CRITERIOS	13
5	LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL	15
6	PRINCIPALES RESULTADOS DE LA AUDITORÍA COORDINADA	22
6.1	MEDICIÓN DE LA PRODUCCIÓN	22
6.2	CÁLCULO Y PAGO DE LAS PARTICIPACIONES GUBERNAMENTALES	26
6.3	TRANSPARENCIA	29
7	ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA AUDITORÍA COORDINADA	31
7.1	PERSPECTIVAS Y PRINCIPALES RESULTADOS PARA LOS PAÍSES	31
7.2	PERSPECTIVAS Y PRINCIPALES RESULTADOS PARA LAS EFS	32
7.3	OPINIÓN DE LAS EFS SOBRE LA EXPERIENCIA DE LA AUDITORÍA COORDINADA	33
8	PRÓXIMOS PASOS	35
9	CONCLUSIÓN	36

1

INTRODUCCIÓN

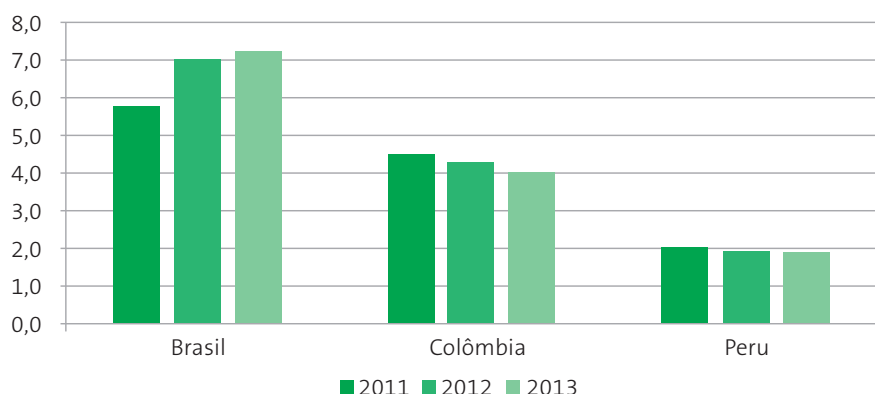
LA ORGANIZACIÓN Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) firmó un trabajo en conjunto con la GIZ, agencia de cooperación internacional de Alemania, para apoyar la materialización de las metas establecidas en el Plano Estratégico de esta organización referente al período de 2011 a 2015. Entre las metas estratégicas, se destaca la búsqueda por el desarrollo de capacidades institucionales en sus países miembros.

En ese sentido, una de las iniciativas propuestas es la promoción del intercambio de conocimiento y mejores prácticas entre las entidades fiscalizadoras superiores (EFS), a fin de que sean incorporadas a sus respectivas rutinas, nuevas experiencias relativas al ejercicio del control externo, en un esfuerzo continuo de mejoría de su actuación y desempeño.

La presente auditoría coordinada se inserta en el ámbito del proyecto de cooperación entre la Olacefs y la GIZ. El tema relativo a la fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la explotación y producción de petróleo y gas natural fue definido como prioritario por el Comité de Capacitación Regional (CCR) de la Olacefs.

La producción de hidrocarburos es una actividad económica de gran relevancia para muchos países latinoamericanos porque, además de su importancia energética estratégica, genera impactos significativos en los ingresos públicos, principalmente por el recibo de participaciones gubernamentales. Debido a eso, la correcta fiscalización de esos recursos, por el Estado, se revela una cuestión sensible, sobre todo considerándose la materialidad involucrada – solo en Brasil, se registran cerca de US\$ 13 mil millones recaudados en 2013.

Figura 1 – Total de royalties recibidos en consecuencia de la producción de hidrocarburos (en millones de US\$)*



Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la EnerRio, ANP, Perupetro S.A. y Contraloría de Colombia.

*En Brasil, aún hay participación especial, otra especie remuneratoria materialmente relevante. En 2011, 2012 y 2013, fueron recaudados, respectivamente, los montantes de US\$ 5,6; US\$ 7,0 y US\$ 6,9.

El modelo institucional establecido para la explotación y la producción de hidrocarburos, así como la forma en que se da la fiscalización de esas actividades, difieren mucho entre los países. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), por medio de la Secretaría de Fiscalización de Desestatización y Regulación de Energía y Comunicaciones (SefidEnergía) y de la Secretaría de Relaciones Internacionales (Serint) y con el auxilio de una consultoría suministrada por la empresa EnerRio, realizó un estudio sobre las condiciones institucionales relativas al control de los ingresos públicos provenientes de las actividades de explotación y producción de petróleo y gas natural en el ámbito de algunos países miembros de la Olacefs. El estudio fue financiado por la GIZ y abarcó los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

A partir de ese diagnóstico institucional, fue posible, por lo tanto, identificar desafíos comunes y posibles temas de interés para la realización de auditorías coordinadas entre esas EFS.

De esta forma, se seleccionó como tema para la presente auditoría la cuestión relativa a la integridad, la fidedignidad y la transparencia de los procesos de medición de la producción de petróleo y gas natural, y de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales provenientes de esa producción.

La elección se dio en razón de ser este el tema inicial y abarcador, capaz de suministrar un diagnóstico amplio a partir del cual se destacaban nuevas cuestiones, a veces específicas de cada país.

2

METODOLOGÍA

CADA EFS PARTICIPANTE condujo una auditoría en su respectivo país, a partir de directrices comunes. Le tocó al TCU la planificación general, la coordinación de los trabajos y la consolidación de los resultados finales alcanzados.

Figura 2 – Metodología de la auditoría coordinada



Fuente: TCU. (Traducida)

Los preparativos para hacer efectiva la presente auditoría coordinada tuvieron inicio en 2012, por medio de la realización, en la modalidad a distancia, de acción de capacitación sobre auditoría de rendimiento, con duración de sesenta horas. El referido curso fue promovido por el TCU y se destinó a la capacitación técnica de los auditores de las EFS miembros de la Olacefs que actuarían potencialmente en el proyecto.

Por otra parte, previamente a la etapa de planificación de la auditoría coordinada propiamente dicha, se realizó un estudio mediante la contratación de una empresa de consultoría especializada –EnerRio– para elaborar diagnóstico sobre los diversos modelos institucionales relativos a la explotación y a la producción de petróleo y gas natural, incluyendo su fiscalización, los regímenes de compensaciones financieras y el marco regulador en países seleccionados de América Latina. La contratación fue financiada por la GIZ, en el ámbito del proyecto de cooperación con la Olacefs, a partir de un término de referencia elaborado por el TCU.

La primera parte del estudio fue guiada mediante consulta a informaciones públicas, disponibles, principalmente en internet, a respecto de ocho productores de hidrocarburos de la región, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En la segunda parte del trabajo, se realizaron entrevistas con gestores de los organismos gubernamentales involucrados en las actividades de explotación y producción de hidrocarburos, de fiscalización y de regulación, así como representantes de las respectivas EFS.

El objetivo de este estudio fue levantar informaciones relevantes, a fin de identificar desafíos comunes y temas de interés para la realización de auditorías coordinadas entre las EFS miembros de la Olacefs. Como resultado de este trabajo, se definieron asuntos relevantes, entre ellos el tema relativo a la integridad, fidedignidad y transparencia de los procesos de medición de la producción y de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales correspondientes, el cual fue considerado prioritario por la EnerRio y sugerido como tema para la realización de esta primera auditoría coordinada.

La validación de la elección del tema se hizo en reunión, vía videoconferencia, entre los equipos de las EFS involucrados en ese momento: Argentina, Brasil, Colombia y Perú. A partir de esa elección, se dio inicio efectivamente a la fase de planificación de la auditoría coordinada. El TCU elaboró entonces una matriz de planificación preliminar, la cual definió el problema, el objetivo general y las cuestiones de auditoría que deberían direccionar la conducción de los trabajos que serían realizados individualmente por cada EFS.

Tal matriz de planificación fue discutida y validada por las dichas EFS durante un seminario de capacitación técnica realizado en Brasilia, en el período del 20 al 24/05/2013, durante el cual también se acordó el cronograma de las etapas siguientes de la auditoría coordinada.

Tras el seminario, apenas las EFS de Brasil, Colombia y Perú dieron inicio a los trabajos de sus respectivas auditorías.

Durante las etapas de planificación y ejecución, entre los meses de junio a septiembre de 2013, se realizaron reuniones entre los equipos de auditoría, vía videoconferencia, a fin de facilitar el acompañamiento sobre el curso de los trabajos y permitir el saneamiento de eventuales dudas.

Además, en octubre, se realizó una reunión presencial entre los equipos participantes, en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil. El primer día, se organizó, bajo la coordinación del TCU, una visita técnica a una instalación de producción de petróleo y gas natural, con el objetivo de acompañar in loco la acción de fiscalización de la ANP de los sistemas de medición utilizados en el registro y en la contabilización de los volúmenes de hidrocarburos producidos por la unidad. La instalación visitada fue la *floating production storage and offloading* (FPSO) Ciudad de Angra dos Reis, localizada en la Cuenca de Santos, campo de Lula, y rentada a la Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras).

El segundo día fue dedicado a la discusión sobre el andamio de cada una de las auditorías. El día 3/10/2013, el TCU coordinó un panel de referencia para presentar su matriz de hallazgos a la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), con el objetivo de debatir los resultados preliminares de su auditoría y validar los hallazgos para la elaboración del respectivo informe. Los equipos de las Contralorías de Colombia y Perú participaron en el panel como oyentes, como parte del intercambio de conocimiento sobre las mejores prácticas en la realización de auditorías de rendimiento.

Figura 3 – Visita técnica a la FPSO Ciudad de Angra dos Reis, el 1º/10/2013.



Fuente: Petrobras.

Al final de la etapa de ejecución de la auditoría coordinada, se realizó, del 2 al 4/12/2013, en Bogotá, Colombia, una reunión técnica sobre los hallazgos de cada auditoría, durante la cual se presentaron y discutieron los principales resultados alcanzados, incluyendo las diferentes situaciones encontradas, los desafíos y las oportunidades de mejoría.

Al mismo tiempo, el TCU presentó a los demás equipos, las directrices para la elaboración de los informes que deberían ser enviados por las demás EFS para la consolidación de los resultados finales, bajo la responsabilidad de la EFS coordinadora.

3

OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA AUDITORÍA COORDINADA

EL OBJETIVO DE ESTA auditoría de rendimiento coordinada consistió en evaluar las condiciones normativas, institucionales y operativas en que actúan los organismos y entidades gubernamentales encargados del control de la medición de la producción de petróleo y gas natural y del control del cálculo y del pago de las participaciones gubernamentales provenientes de esa producción, identificando eventuales obstáculos y oportunidades de mejoría, así como buenas prácticas que contribuyan para el perfeccionamiento de la gestión.

A partir de ese objetivo general, se definieron tres focos de análisis, correspondientes a las cuestiones de auditoría: (1) en qué medida el control de la medición de la producción de petróleo y gas natural realizado por el organismo regulador posee los presupuestos necesarios para garantizar razonablemente la fidedignidad y la integridad de los volúmenes producidos; (2) en qué medida el control del cálculo y del pago de las participaciones gubernamentales provenientes de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural realizado por el organismo regulador posee los presupuestos necesarios para garantizar razonablemente la fidedignidad, la integridad y la tempestividad de los valores correspondientes; y (3) en qué medida los datos y las informaciones relativos a la medición de la producción de petróleo y gas natural y al cálculo y pago de las participaciones gubernamentales debidas en función de esa producción son divulgados oficialmente, de forma transparente, accesible y amigable, a fin de permitir su replicabilidad por una tercera parte, externa al proceso.

Figura 4 – Alcance de la auditoría coordinada

Medición de la producción	¿El control de la medición de la producción posee los presupuestos necesarios para garantizar con razonable grado de certeza la fidedignidad y la integridad de las cantidades producidas?
Cálculo y pago de las participaciones gubernamentales	¿El control sobre las participaciones gubernamentales posee los presupuestos necesarios para garantizar con razonable grado de certeza la fidedignidad, la integridad y la tempestividad de los valores debidos?
Transparencia	¿Los datos e informaciones sobre la medición de la producción y las participaciones gubernamentales son divulgados, oficialmente, de forma transparente, accesible y amigable, de modo que se permita su replicabilidad por un tercer interesado?

Fuente: Elaboración propia.

De ese modo, con base en esas directrices trazadas por las cuestiones de auditoría, cada EFS participante – Brasil, Colombia y Perú – definió el alcance de acuerdo con su propia realidad institucional.

En Brasil, la auditoría abarcó la Agencia Nacional de Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles (ANP), que es la entidad estatal responsable por promover la regulación, la contratación y la fiscalización de las actividades económicas pertenecientes a la industria del petróleo, del gas natural y de los biocombustibles en el País, cabiéndole, entre otras atribuciones, celebrar los contratos de concesión para exploración y producción de hidrocarburos y fiscalizar su ejecución.

En Colombia, los principales organismos gubernamentales encargados de la fiscalización de las actividades y de los ingresos públicos relacionados a la producción de hidrocarburos son el Ministerio de Minas y Energía (Min-Minas) y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Además de esos organismos, también se analizaron: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Ecopetrol S.A. y otras empresas operadoras.

En Perú, el alcance de la auditoría abarcó las actividades emprendidas por la Perupetro S.A., empresa estatal responsable de promover, negociar, contratar y fiscalizar los ajustes contractuales en materia de petróleo y gas natural.

4

CRITERIOS

DE ACUERDO CON el andamiaje normativo propio de cada uno de los países involucrados en esta auditoría coordinada, el cual define y reglamenta aspectos concernientes a los modelos de contrato para la ejecución de las actividades de explotación y producción de hidrocarburos en sus respectivos territorios, así como establece las participaciones gubernamentales debidas en función de esas actividades, los criterios tomados como referencia para la realización de este trabajo se relacionan sobre todo a las mejores prácticas de control identificadas durante el estudio preliminar realizado por la empresa EnerRio.

En lo que respecta a la medición de la producción de hidrocarburos, se consideró que el proceso de control debería poseer los presupuestos necesarios para garantizar, razonablemente, la integridad y la precisión de los volúmenes contabilizados, especialmente por medio:

- a) del registro de los volúmenes producidos a partir de medidores que obedezcan a requisitos técnicos mínimos, sin riesgo de manipulación por terceros y de manera que permitan la confiabilidad de ese registro y su verificación por los entes fiscalizadores;
- b) de la verificación de la conformidad de los sistemas de medición utilizados por las empresas productoras en relación a los estándares técnicos definidos;
- c) de rutina de verificación de no conformidades relativas a los volúmenes registrados;
- d) del alcance de las acciones de fiscalización, suficiente para crear razonable expectativa de control en los agentes fiscalizados;
- e) de la tempestividad en la actuación del control; y
- f) del tratamiento de no conformidades, incluyendo medidas correctivas y sancionatorias.

En lo que respecta al cálculo y al pago de las participaciones gubernamentales, se asumió que el proceso de control debería poseer los presupuestos necesarios para garantizar, razonablemente, la integridad de los valores involucrados, considerando, especialmente:

- a)** la posibilidad de verificación de los valores calculados con base en los datos relativos a los volúmenes de hidrocarburos producidos, preferencialmente de forma automatizada;
- b)** la posibilidad de verificación tempestiva de los pagos realizados por los operadores;
- c)** la rutina para verificación de no conformidades relativas al cálculo y al pago de las participaciones gubernamentales;
- d)** el alcance de las acciones de fiscalización, suficiente para crear razonable expectativa de control en los procesos y agentes fiscalizados;
- e)** la tempestividad en la actuación de control; y
- f)** el tratamiento de no conformidades, incluyendo medidas correctivas y sancionatorias.

Referente al aspecto de la transparencia en la divulgación oficial de los datos relativos a la medición de la producción y a las participaciones gubernamentales, se consideró como criterio la necesidad de acceso público a las siguientes informaciones:

- a)** valores referentes a los volúmenes de hidrocarburos producidos en determinado período de tiempo;
- b)** valores referentes a las participaciones gubernamentales, con las respectivas fórmulas y memorias de cálculo;
- c)** demás variables necesarias a la replicabilidad de los valores correspondientes a los volúmenes producidos y, principalmente los montantes de las participaciones gubernamentales;
- d)** actualidad y tempestividades de las informaciones divulgadas; y
- e)** eventuales notas explicativas e informaciones complementares.

5

LA FISCALIZACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS ORIUNDOS DE LAS ACTIVIDADES DE EXPLOTACIÓN Y PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO Y GAS NATURAL

CON BASE EN LAS informaciones levantadas por el estudio preliminar realizado, se puede afirmar que la fiscalización de los ingresos públicos provenientes de la explotación y de la producción de hidrocarburos envuelve el control sobre un conjunto de actividades relacionadas a dos procesos básicos: la medición de la producción y el cálculo y pago de las participaciones gubernamentales.

Tales son los procesos que se entrelazan y completan el ciclo de la recaudación fiscal del Estado, ya que es a partir de la medición de los volúmenes producidos que se calculan las participaciones gubernamentales, fuente primaria de los ingresos públicos.

De forma general, la medición de la producción se procesa directamente en los campos y plataformas productivas, donde son instalados aparatos medidores que contabilizan el cuantitativo de hidrocarburos extraídos allí. Esa medición se puede efectuar de varias formas, tales como por medición en tanques (estática) o en línea, o aún, mediante la colecta de datos sobre volumen, masa o densidad. La opción por el uso de los diversos sistemas de medición se sujeta a la legislación de cada país y se basa en las prácticas aceptadas y consagradas por la industria del petróleo y del gas natural.

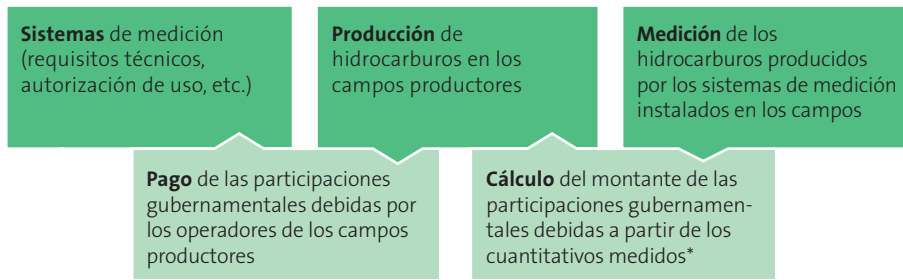
La próxima etapa del proceso consiste en calcular el montante de participaciones gubernamentales debido por las empresas productoras de hidrocarburos. Cada país posee un régimen fiscal diferenciado, el cual define las especies de las participaciones gubernamentales aplicables, así como su forma de cálculo.

Cuanto al modo como se procesa ese cálculo, este se puede hacer directamente por las empresas productoras, a partir de los datos extraídos de los medidores instalados en los campos, cabiendo al Estado apenas la verificación y homologación de los valores y de su correspondiente pago, apurando eventuales diferencias. Son ejemplos Brasil y Colombia. Hay casos como en Perú,

en que el propio ente fiscalizador efectúa ese cálculo, informando el valor al operador para que este proceda a su pago.

La Figura 5, abajo, representa, de forma resumida, la interconexión entre los procesos de medición de la producción y del cálculo y pago de las participaciones gubernamentales.

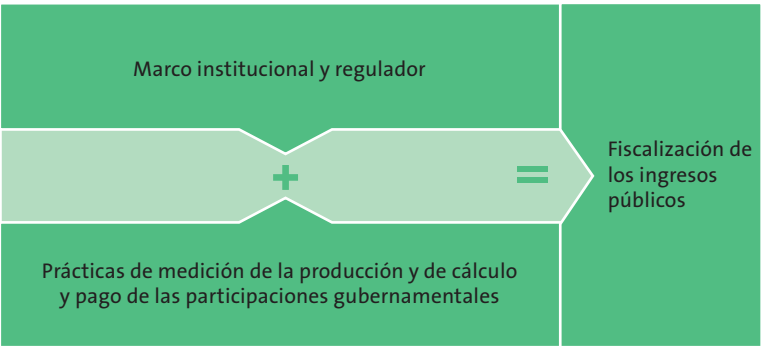
Figura 5 – Procesos de medición de la producción y de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales



Fuente: Elaboración propia.
*Los cálculos pueden ser efectuados por los propios operadores, para posterior verificación y homologación por el organismo fiscalizador o directamente por este, que ya informa al operador el montante debido.

La fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural depende, por un lado, del marco institucional y regulador de cada país, y por otro, de las prácticas adoptadas cuanto a los procesos de medición de la producción y de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales.

Figura 6 – La fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la producción de hidrocarburos



Fuente: Elaboración propia.

El marco institucional define el régimen fiscal aplicable a las actividades de explotación y producción de hidrocarburos, lo que incluye las especies y

porcentajes relativos a las participaciones gubernamentales, las cuales pueden abarcar, por ejemplo, la aplicación de alícuota única o franjas de alícuotas sobre el valor bruto o neto de la producción.

A depender de sus características, los regímenes fiscales pueden facilitar o transformar más compleja la actuación estatal.

Por ejemplo, una de las cuestiones que pueden representar un desafío a la fiscalización es la determinación del precio de referencia para el cálculo del valor de la producción de petróleo o gas natural, sobre el cual se aplican las alícuotas de *royalties*, por ejemplo. El precio de referencia se define con base en estándares internacionales, variando conforme el tipo de aceite, pero puede ser influenciado también por los precios de venta en el mercado. De ese modo, se hace importante mantener el control sobre la veracidad de los datos relacionados a las ventas practicadas por las empresas productoras. En el caso del gas natural, esa cuestión es aún más compleja, ya que los precios de exportación presentan gran variación, incluso a nivel regional.

Otra cuestión que también puede hacer más compleja la actuación estatal son las participaciones gubernamentales cuyo cálculo tiene en cuenta costos de producción. En ese caso, las alícuotas son aplicadas sobre el valor neto de la producción, en vez del valor bruto, permitiendo a los productores descontar de la base de cálculo determinados costos, tales como inversiones y costos operativos, a fin de calcular el montante a ser pagado. Como ejemplos podemos citar las participaciones especiales en Brasil, y el cálculo del factor R, utilizado para la definición del porcentaje aplicable de *royalties* en Perú. Como hay posibilidad de descontar ciertos gastos de la base de cálculo, es de suponer que el Estado debe fiscalizar tales deducciones. Sin embargo, el problema en ese caso, reside en gran asimetría de información entre las empresas productoras y los entes gubernamentales responsables por la fiscalización acerca de las prácticas y procesos productivos y operativos en vigor.

El marco institucional y regulador de cada país también determina las competencias de los organismos gubernamentales encargados de la actividad fiscalizadora y su correspondiente poder y grado de independencia en relación a los agentes fiscalizados. En ese sentido, conforme destacado en el estudio preliminar, una característica relevante es la existencia de organismos gubernamentales específicos encargados de la fiscalización de las actividades relacionadas a la explotación y a la producción de hidrocarburos, como se verifica en Brasil, en Colombia y en Perú, entre otros países estudiados. Eso es importante porque permite una actuación más especializada y focalizada del regulador, sobre todo considerándose su interface con las empresas productoras, generalmente detentoras de gran conocimiento y *expertise* técnica. Además, la idea de su institución es crear una entidad que consiga actuar con la neutralidad política necesaria para permitir el buen funcionamiento del mercado, aunque en la práctica, se comprueben variaciones en los grados de autonomía de hecho de esas instituciones.

De ese modo, se puede decir que el marco institucional y regulador de la fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la explotación y de la producción de hidrocarburos define tres aspectos:

- a) organización institucional de la fiscalización;
- b) nivel de complejidad de las participaciones gubernamentales y
- c) nivel de asimetría de informaciones entre las empresas productoras y el organismo fiscalizador.

Figura 7 – Marco institucional y regulador de la fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la producción de hidrocarburos.



Fuente: Elaboración propia.

Aún según el estudio preliminar y en el contexto específico de esta auditoría coordinada, bajo el punto de vista institucional, el ejercicio de la actividad fiscalizadora en Brasil, en Colombia y en Perú es de responsabilidad de un único organismo gubernamental, la ANP, la ANH y la Perupetro S.A., respectivamente, a las cuales cabe todo el ciclo de la fiscalización – medición de la producción y cálculo y pago de las participaciones gubernamentales.

En relación al nivel de complejidad de las participaciones gubernamentales, en Brasil y en Perú hay necesidad de fiscalizar los costos de producción, ya que influyen en el cálculo del montante debido en lo que respecta a ciertas vías de remuneración – la participación especial, en Brasil, y el “Factor R”, que influye en el porcentaje de los *royalties*, en Perú. En Colombia, a su vez, los *royalties* son calculados, en general, aplicándose la alícuota correspondiente al valor de la producción, sin considerar descuentos de costos.

En relación al nivel de asimetría de informaciones entre las empresas productoras y el organismo fiscalizador, el estudio destacó que este es más

relevante cuando hay necesidad de fiscalizar los costos de producción, como en los casos de Brasil y Perú.

Además del marco institucional y regulador, la fiscalización de los ingresos públicos oriundos de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural también depende de prácticas adoptadas cuanto a los procesos de medición de la producción y del cálculo y pago de las participaciones gubernamentales.

Del punto de vista de la fiscalización, la medición de la producción presenta grandes desafíos. Esto porque tal actividad envuelve el uso de contenido tecnológico elevado y exige proceso más complejos, implicando la necesidad de conocimiento técnico y empleo de mano de obra especializada.

Debido a eso, hay casos en que el organismo legalmente imbuido de esta competencia no detiene la capacidad técnica requerida y por lo tanto, la actividad acaba siendo ejercida por terceros contratados. Esa situación, al mismo tiempo en que suple la necesidad técnica, puede traer eventuales problemas de conflictos de interés y comprometer la calidad del proceso de fiscalización como un todo, en caso de no haber una adecuada independencia del agente fiscalizador contratado.

Aún conforme levantado por el estudio, se asume que las mejores prácticas de fiscalización de la medición de la producción poseen, en general, las siguientes características:

- a) calidad técnica del sistema de medición utilizado para contabilizar los volúmenes producidos, incluyendo medidores y medios para transmisión y almacenamiento de datos;
- b) uso de sistemas de información en los procesos para comprobación de la veracidad y de la consistencia de las mediciones realizadas y
- g) acciones *in loco* para autorización y supervisión del uso de los sistemas de medición.

Además de esos aspectos, también se considera importante que el organismo fiscalizador adopte sistemas informatizados que posean interface o comunicación directamente con los sistemas de medición utilizados por las empresas productoras. El objetivo es que la información pueda fluir sin necesidad de interferencia de los productores o de terceros, garantizando, por lo tanto, la seguridad de las informaciones relativas a las mediciones realizadas. Sin embargo, tal proceso de fiscalización, exige inversión en tecnología y cualificación por parte del agente fiscalizador, lo que puede dificultar su implementación.

El proceso de cálculo y pago de las participaciones gubernamentales es el segundo proceso basilar de control sobre los ingresos públicos oriundos de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural.

Teniendo en cuenta que cada país posee un esquema remuneratorio específico, que varía conforme la legislación propia y los tipos de contrato existentes, el control sobre el cálculo y el pago de participaciones gubernamentales

depende de la complejidad de ese régimen fiscal. En ese sentido, está asentido que las participaciones gubernamentales calculadas a partir de la aplicación de alícuotas incidentes sobre el valor neto de la producción, o sea, el valor bruto descontado de determinados costos, tales como inversiones, costos operativos y devaluación, presentan un mayor grado de complejidad.

A pesar de las peculiaridades, el estudio identificó como buenas prácticas de control sobre las participaciones gubernamentales:

- a) utilización de sistemas informatizados, integrados a las bases de datos de la medición de la producción, para fines de estandarización y automatización de los cálculos involucrados;
- b) estandarización y automatización de los sistemas de homologación, en los casos en que el cálculo se efectúa por las propias empresas productoras;
- c) estandarización e integración de los procesos para verificación de los pagos y
- d) desarrollo de prácticas de auditorías de costos, en los casos de que el cálculo de las participaciones gubernamentales envuelvan valores netos, con descuentos de costos y gastos.

A la par de esas buenas prácticas, se destaca que la calidad de un proceso de fiscalización, sea el de la medición de la producción o del cálculo y del pago de las participaciones gubernamentales, depende también de otros factores, como tempestividad, transparencia y niveles controlados de discrecionalidad en las decisiones tomadas por el organismo fiscalizador.

La importancia de la tempestividad no reside en el hecho de que uno de los objetivos de la actividad de fiscalización consiste en identificar y corregir desvíos. De ese modo, la demora en identificarse cualquier inconformidad implica, por consiguiente, en el retraso en corregir los problemas identificados, lo que puede aumentar los costos económicos y políticos de la actuación del control y, muchas veces, incluso inviabilizar esa actuación. Además, demoras en el proceso de fiscalización comprometen su efectividad, lo que acaba por crear entre los agentes fiscalizados baja expectativa de control y estimula, con esto, el mantenimiento de prácticas irregulares.

En lo referente a la transparencia, uno de sus beneficios, principalmente para la fiscalización de las participaciones gubernamentales, es permitir a terceros interesados, externos al proceso, replicar los datos y verificar la veracidad de los cálculos y valores recibidos por el Estado, favoreciendo y estimulando la participación de la sociedad en ese control. Es el caso, por ejemplo, de los beneficiarios de la distribución de *royalties* y demás especies remuneratorias, como gobiernos regionales y locales o instituciones tales como universidades públicas. Además de esto, la transparencia también le confiere una mayor legitimidad y fuerza política al proceso de fiscalización, ya que le aclara al público

externo sobre la actuación del organismo fiscalizador, fortaleciendo así, su papel institucional. Ese factor puede ser particularmente relevante en contextos en los cuales se verifica gran asimetría de poder político entre las entidades fiscalizadoras y la empresa estatal productora.

Como forma de incrementar el grado de transparencia del proceso de control, las principales medidas apuntadas son la publicación de manuales de procedimientos y demás informaciones pertinentes, tales como cuantitativos de producción y fórmulas y memorias de los cálculos de los montantes correspondientes a las participaciones gubernamentales.

Además de esto, está asentido que se debe buscar la reducción del grado de discrecionalidad en la actuación y en las decisiones tomadas por el organismo estatal fiscalizador. Para tanto, se entiende que las normas que reglamentan el proceso y los procedimientos en él involucrados deben ser formalizadas y estandarizadas lo máximo posible, a fin de que puedan ser aplicadas de manera uniforme a los casos concretos. En este sentido, la elaboración y la debida publicación de manuales de procedimientos son un importante medio del cual los entes fiscalizadores pueden hacer uso para aumentar la transparencia en sus procesos y darle mayor objetividad a su actuación. Además, el uso de la tecnología de la información contribuye para automatizar procedimientos que se pueden estandarizar, y reducir el margen de discrecionalidad de los agentes involucrados.

6

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA AUDITORÍA COORDINADA

CONFORME YA RELATADO, la presente auditoría coordinada fue realizada por medio de un proceso de planificación común, materializado en la matriz de planificación general. El objetivo fue suministrar las directrices para las auditorías individuales realizadas por cada EFS participante, de modo que se balizara su ejecución y posibilitar el alcance de resultados comparables entre sí.

Sin embargo, a pesar de que las auditorías se refieran al mismo objeto de control, los cuales están reflejados en las cuestiones de auditoría, sus resultados presentan diferencias conforme las peculiaridades de cada realidad fiscalizada, así como por el enfoque elegido por cada equipo durante la realización de su trabajo.

6.1 Medición de la Producción

La fiscalización de la medición de la producción de petróleo y gas natural, a pesar de obedecer a una misma secuencia lógica de eventos y procedimientos, se procesa de modo diferente en los tres países analizados.

Según fue relatado, ese proceso se hace por medio de aparatos medidores instalados directamente en los campos y la opción por los sistemas de medición se sujeta a la reglamentación específica de cada país, en conformidad con las prácticas aceptadas por la industria.

La cuestión más relevante para la fiscalización de la medición de la producción es la forma de cómo el organismo gubernamental responsable accede a los datos registrados por los medidores, considerando la necesidad de que tales datos sean íntegros y confiables.

En ese sentido, se comprobó que los organismos fiscalizadores de Brasil y de Colombia efectúan directamente esa fiscalización, sea por medio de acompañamiento remoto sistemático o por medio de inspecciones in loco realizadas periódicamente. De esta manera, los operadores de los campos informan al fiscalizador, unilateralmente y en el plazo establecido, los datos correspondientes a las mediciones realizadas en el período.

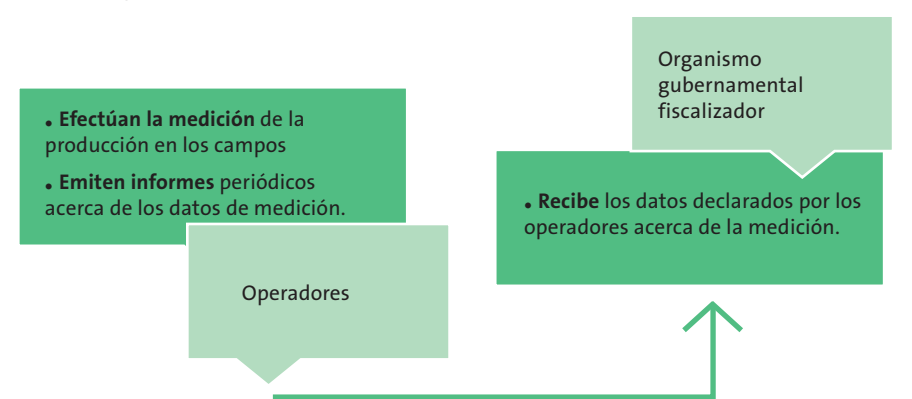
Ya en Perú, el acompañamiento sistemático de la medición de la producción se realiza por medio de terceros, los cuales son contratados por la Perupetro S.A. mediante proceso de selección pública para un período de tres años, cabiendo al organismo fiscalizador supervisar la ejecución y cumplimiento de esos contratos. Además de esa supervisión contractual, el organismo también ejecuta directamente procedimientos periódicos de inspección *in loco*, según planificación elaborada anualmente.

En Colombia, aún hay casos en que el proceso de medición puede contar con la participación de terceros, que actúan como fiscalizadores externos. Sin embargo, en esos casos, los terceros son contratados directamente por los operadores y su actuación se da estrictamente en el ámbito de esa relación contractual, no habiendo ninguna interlocución con la ANH. Además, incluso en esos casos, el organismo regulador continúa teniendo acceso a los datos de medición únicamente por medio de los informes enviados por los operadores.

En Brasil, con el objetivo de perfeccionar el control sobre la medición de la producción, se proyectó un sistema informatizado, aún en fase de desarrollo e implementación, que accede directamente los datos almacenados en las computadoras de flujo instaladas en cada uno de los campos productores. El objetivo de ese sistema es permitir la verificación automática de las informaciones declaradas por los operadores en los informes mensuales, posibilitando de este modo, un acompañamiento *pari passu* de la producción nacional de hidrocarburos por el organismo gubernamental responsable. El desarrollo de ese sistema fue, incluso apuntado como buena práctica por el estudio preliminar realizado por la EnerRio.

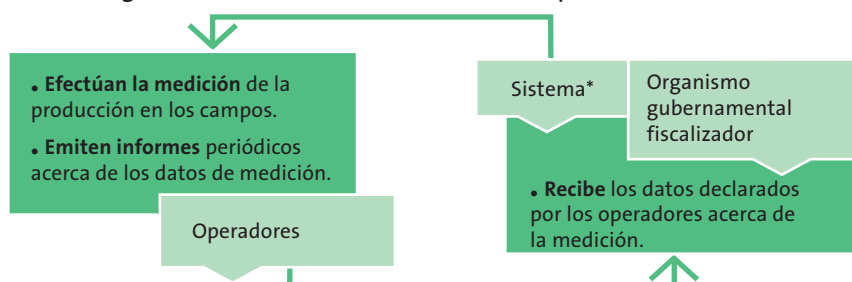
Las Figuras 8, 9 y 10 de abajo, demuestran de forma simplificada el esquema de fiscalización de la medición de la producción en Colombia, en Brasil y en Perú, respectivamente.

Figura 8 – Fiscalización de la medición de la producción en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

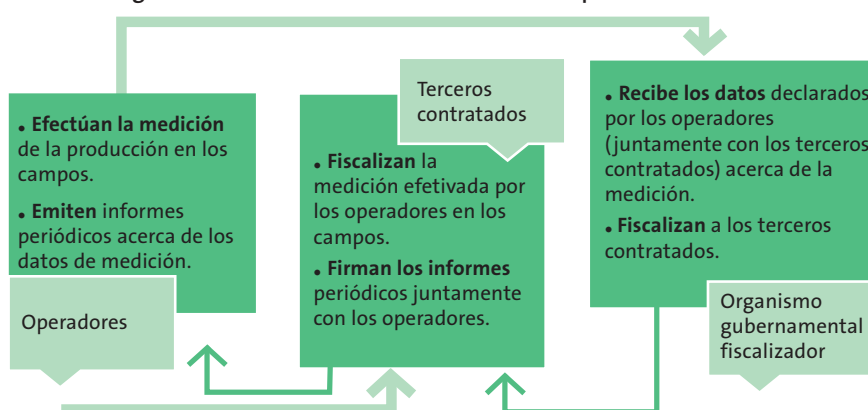
Figura 9 – Fiscalización de la medición de la producción en Brasil



Fuente: Elaboración propia.

*El sistema le permite a la ANP acceder directamente, en bases diarias, a los datos sobre la medición. Tal mecanismo no sustituye los informes enviados por los operadores, sino que funciona como herramienta de chequeo.

Figura 10 – Fiscalización de la medición de la producción en Perú



Fuente: Elaboración propia.

De manera general, en el ámbito de cada auditoría específica, se concluye que los procesos de medición de la producción de petróleo y gas natural en Brasil, Colombia y Perú poseen requisitos necesarios para garantizar, con razonable grado de certeza, la fidedignidad y la integridad de los volúmenes producidos.

A la par de esto, fueron verificados hallazgos de auditoría que aclaran sobre potenciales fragilidades u oportunidades de mejoría de ese proceso en los diferentes países. Tales hallazgos se refieren tanto a aspectos de carácter más general como opción del modelo de medición, como a procesos y procedimientos de trabajo, como planificación y realización de acciones de inspecciones in loco, rutinas de conciliación de datos y uso de la tecnología de la información, abarcando aún cuestiones más específicas relativas a los sistemas e instrumentos de medición, como requisitos técnicos y funcionamiento de los equipos.

La auditoría realizada en Brasil destacó la iniciativa de desarrollo del mencionado sistema informatizado para la fiscalización de la medición de la producción, resaltando aún, la necesidad de la implementación de todas sus funcionalidades a fin de que él alcance sus objetivos, como el chequeo y valida-

ción automática de las informaciones declaradas por los operadores acerca de los cuantitativos producidos.

La ANP aún emprende acciones de inspección *in loco* de los sistemas de mediación, sea para autorización previa de uso o como rutina de verificación periódica, lo que también consiste en buena práctica de control. Sin embargo, fue constatada la necesidad de mejorar el proceso de planificación de esas fiscalizaciones, así como su encaminamiento y tratamiento adecuado, sobre todo en casos en que hayan sido encontradas no conformidades, de manera que se aumente su efectividad y, por consiguiente, la expectativa de control entre los agentes fiscalizados.

En Colombia, a su vez, la auditoría destacó que el control sobre la medición de la producción de hidrocarburos utiliza recursos tecnológicos, tales como la medición en tanques (estática) y la colecta manual de muestras que, aunque aceptados por la industria, pueden ser mejorados con vistas a incrementar la calidad y reducir el grado de errores, incerteza y vulnerabilidad de ese tipo de medición. Además, la auditoría destacó la inexistencia de un sistema informatizado, semejante al que está siendo desarrollado en Brasil, que permita a la ANH chequear, de forma independiente, los datos contabilizados y declarados periódicamente por los operadores de los campos. Para tanto, se podrían aprovechar tecnologías y herramientas ya disponibles en los campos y utilizados por los operadores como mecanismos internos de control, facilitando su desarrollo e implementación.

Por otro lado, la auditoría también destacó como aspecto positivo que, a la par de esas fragilidades apuntadas, el nivel de adherencia y respeto a las normas y a los manuales técnicos existentes, tanto entre los operadores como también parte de la propia Agencia, es alto. Otra buena práctica apuntada fueron los sistemas de conciliación de datos utilizados por algunos operadores, para cruzamiento y chequeo de informaciones. Sin embargo, como no hay estandarización para instalación y uso de esos sistemas, se verifica en la práctica, gran variación entre operadores en los rubros calidad y alcance. Además, tales sistemas son de uso únicamente interno, no compartiendo informaciones con el organismo estatal fiscalizador.

Ya la auditoría realizada en Perú destacó que la fiscalización de la medición de la producción se da de forma permanente y *pari passu*, por medio de terceros contratados por la Perupetro S.A. que actúan directamente en las instalaciones productoras. Tales agentes siguen los procedimientos de fiscalización establecidos por el organismo gubernamental y firman, juntamente con los operadores, los informes diarios encaminados acerca de los cuantitativos y de la calidad de la producción. En ese sentido, la auditoría verificó que esos fiscales, de hecho, actúan en conformidad con las orientaciones expedidas por la Perupetro S.A., lo que contribuye para la confiabilidad de todo el proceso. Además de esa forma de actuación, la Perupetro S.A. ejecuta rutinas de inspección *in loco* de los sistemas de medición, conforme planificación elaborada anualmente.

Sin embargo, la auditoría también constató retraso en la contratación de terceros que ejecutan los servicios de supervisión in loco de la medición de la producción, la cual no consideró el término del plazo de vigencia del contrato en curso y resultó en la dispensa del proceso de selección pública por riesgo a la continuidad de ese servicio. Además, la auditoría resaltó fallas puntuales en la calibración de algunos equipos e instrumentos de medición de uno de los campos analizados.

De ese modo, en forma general, aunque los procesos de medición de la producción de petróleo y gas natural en Brasil, en Colombia y en Perú posean los requisitos necesarios para garantizar, con razonable grado de certeza, la fidedignidad y la integridad de los volúmenes producidos, los hallazgos de las auditorías evidencian situaciones que pueden afectar, en variados grados, la eficacia, la eficiencia y la efectividad del proceso de fiscalización de la medición de la producción de hidrocarburos en los países analizados. Tales hallazgos pueden comprometer la actuación del organismo gubernamental a cargo de esa actividad, en razón, por ejemplo, de la limitación de recursos tecnológicos, fallas o deficiencias en la planificación de acciones fiscalizadoras o, aún, de la asimetría de informaciones entre los operadores que declaran los datos sobre los cuantitativos producidos y las agencias que no poseen medios capaces de obtener, eficientemente y de forma independiente, esas informaciones.

Las propuestas de encaminamiento apuntadas en los informes elaborados en el ámbito de cada auditoría se basaron en sus respectivos hallazgos y tienen como objetivo perfeccionar la capacidad de control de los organismos y agencias estatales fiscalizadoras.

6.2 Cálculo y Pago de las Participaciones Gubernamentales

El control sobre el cálculo y el pago de las participaciones gubernamentales, así como en el caso de la medición de la producción, también se procesa de modo diferente en Brasil, Colombia y Perú.

Colombia posee un esquema remuneratorio más simple que los demás países, teniendo en vista que se compone principalmente por royalties, calculados a partir de la aplicación de determinada alícuota sobre el valor bruto de la producción. Una particularidad es que hay casos en que el pago se realiza en especie. En tales circunstancias, un acuerdo firmado en 2013 con la Ecopetrol S.A. (empresa productora colombiana) establece que cabe a la empresa vender el producto y entregar el valor recaudado a la ANH.

En Brasil, a su vez, hay dos especies principales, en términos de materialidad, de participaciones gubernamentales: los *royalties* y la participación especial. Los primeros también son calculados a partir de la aplicación de una alícuota sobre el valor bruto de la producción de cada campo. Ya, la participación especial, que consiste en una compensación financiera extraordinaria debida solamente por campos específicos, utiliza como base de cálculo el ingreso

neto de la producción, envolviendo descuento de costos, conforme definido en la legislación correspondiente.

En Perú, los *royalties* pueden ser calculados por cuatro métodos diferentes, de libre elección de los operadores para aplicar durante toda la vigencia del contrato. Uno de esos métodos utiliza el llamado “Factor R”, que se asemeja al cálculo basado en el valor neto de la producción, resultante del descuento de determinados costos de producción definidos en legislación específica.

Cuanto a la fiscalización de las participaciones gubernamentales, tanto en Colombia como en Brasil, es de responsabilidad de los propios operadores el cálculo y el pago de los montantes debidos, cabiendo a los organismos gubernamentales fiscalizadores su homologación, apurándose oportunamente, eventuales diferencias. Diferentemente de Brasil y de Colombia, en Perú, el cálculo de los montantes se realiza directamente por la Perupetro S.A., que informa a los operadores a fin de que estos procedan a su pago.

Además de esto, conviene destacar que Colombia desarrolló un software para fiscalizar el cálculo efectuado por los operadores de forma automática, considerando cada contrato y campo. Tal hecho libera la ANH de dirigir sus esfuerzos de trabajo para otro tipo de actividades.

Específicamente cuanto al pago de las participaciones gubernamentales, en Brasil, este se realiza directamente en la cuenta única del Tesoro Nacional, no habiendo cualquier tránsito de valores por la ANP. A su vez, tanto en Colombia como en Perú, son los propios organismos gubernamentales fiscalizadores quienes reciben esos depósitos y los transfieren, posteriormente, a los respectivos organismos de hacienda.

En lo que concierne a la fiscalización del cálculo y del pago de las participaciones gubernamentales, las auditorías realizadas por las EFS también concluyeron que, de forma general, los procesos de fiscalización emprendidos por los organismos gubernamentales poseen los presupuestos necesarios para garantizar, con razonable grado de certeza, la fidedignidad y la tempestividad de los montantes calculados y recibidos por el Estado.

No obstante tal constatación, los hallazgos de auditoría verificados alertan sobre potenciales fragilidades u oportunidades de mejora de esa actividad, refiriéndose a cuestiones institucionales, a los procesos y procedimientos de trabajo, y aún, a los propios cálculos y valores involucrados.

En Brasil, las constataciones se relacionan a los procesos y procedimientos de trabajo realizados por la ANP. En ese sentido, se comprobó que el control sobre el cálculo de los montantes de la participación especial carece de mecanismos más robustos de chequeo y confirmación de los datos y de las informaciones declaradas por los operadores, lo que puede comprometer la calidad de la acción fiscalizadora sobre las participaciones especiales. Eso es relevante sobre todo porque hay gran asimetría de informaciones entre los operadores y el organismo fiscalizador acerca de los costos incurridos, los cuales son descontados de la base de cálculo utilizada.

Además, considerando que la legislación brasilera establece que una parte de los *royalties* provenientes de la producción de hidrocarburos cabe a los municipios afectados o involucrados en esas actividades, la auditoría verificó que los criterios en vigor son vagos y permiten que las decisiones de la Agencia guarden considerable grado de subjetividad acerca del encuadramiento o no de esos municipios como beneficiarios. Se trata de una cuestión relevante, pues ese encuadramiento determina el recibo o no de parte de los *royalties*.

Por otro lado, la auditoría constató positivamente que la ANP realiza acciones periódicas de inspección *in loco* para verificar el mantenimiento de las condiciones de encuadramiento de esos municipios beneficiarios.

Finalmente, también se destacó que está siendo desarrollado un sistema informatizado con el objetivo de automatizar algunos procedimientos, como verificación de cálculos, y optimizar el registro y el tratamiento de las diversas informaciones involucradas. Actualmente esa rutina de trabajo se ejecuta mediante el uso de planillas electrónicas, hecho que puede elevar el riesgo de errores y de manipulación de datos.

La auditoría de Colombia destacó que no fueron encontrados errores de cálculos en el cómputo de los *royalties* y de las demás participaciones gubernamentales. Además, aclaró que el proceso de fiscalización se encuentra en gran parte sistematizado, no obstante, aún hay margen para errores humanos.

Además, desde el punto de vista institucional, se comprobó que la reciente transferencia de competencia del MME para la ANH en lo que respecta a la fiscalización sobre el cálculo y el pago de las participaciones gubernamentales, se hizo sin que la Agencia estuviera plenamente preparada para ejecutar las nuevas atribuciones, lo que puede comprometer la calidad de su actuación. Sin embargo, la auditoría destacó que el equipo de la ANH viene emprendiendo esfuerzos para perfeccionar sus procesos y mejorar la calidad de sus acciones fiscalizadoras.

En Perú, se destacó que el procedimiento de control para cálculo de los montantes debidos en *royalties* que utilizan el método del “Factor R”, el cual considera valores líquidos e involucra descuentos de costos incurridos por los operadores, falla al posibilitar constantes reajustes, retrabajos y recalculos de valores, facilitados por la complejidad inherente al control sobre los descuentos. Tal hecho, compromete la tempestividad en el recibimiento, por parte del Estado, de los valores correspondientes a esa participación gubernamental.

Otra cuestión verificada por la auditoría fueron algunas inconsistencias en los valores transferidos por la Perupetro S.A., que recauda los pagos realizados por los operadores, al Tesoro Público. La razón para estas diferencias son los descuentos destinados a compensar los gastos con la supervisión de la medición de la producción por el propio organismo fiscalizador, situación que no encuentra amparo en la legislación y demás normativos relacionados a los *royalties*. En ese sentido, se destacó aún que una parte de la legislación que reglamenta las participaciones gubernamentales en el país se muestra, en

algunos puntos, ambigua y desactualizada, considerando que algunas normas son anteriores a la creación de la Perupetro S.A.

De este modo, de forma general, aunque los procesos de fiscalización emprendidos por los organismos gubernamentales posean los presupuestos necesarios para garantizar, con razonable grado de certeza, la fidedignidad y la tempestividad de los montantes calculados y recibidos por el Estado, los hallazgos de las auditorías evidencian situaciones que pueden comprometer, en varios grados, la eficacia, la eficiencia y la efectividad del proceso de fiscalización del cálculo y del pago de las participaciones gubernamentales oriundas de la producción de hidrocarburos. Se verificó inclusive, que dependen de descuentos de costos, en los casos de Brasil y de Perú, o aún, los desafíos para automatizar procedimientos por medio de sistemas y herramientas informatizadas, como buscado por Brasil y Colombia.

Teniendo esto en vista, fueron elaboradas propuestas de encaminamiento que buscan perfeccionar la gestión de ese proceso en los respectivos organismos fiscalizadores.

6.3 Transparencia

La transparencia en la administración pública no presupone apenas que los actos administrativos tengan la debida publicidad, sino también, y principalmente, que las informaciones prestadas por el gestor público sean de fácil intelección, en el sentido de que los interesados sean capaces de comprender sus decisiones y, por consiguiente, ejercer su capacidad de control.

Específicamente en lo que concierne a la transparencia de datos e informaciones relativos a la medición de la producción de petróleo y gas natural y al cálculo y pago de las correspondientes participaciones gubernamentales, se debe tener en cuenta, adicionalmente, que el tecnicismo inherente al asunto vuelve esta cuestión más compleja aún.

Eso porque, conforme se puede deducir de las informaciones levantadas por el estudio preliminar y por las auditorías realizadas, la materia es objeto de una miríada de normativas y manuales técnicos que se complementan de forma no siempre armoniosa o clara. Además, poseen alto grado de contenido técnico y específico, lo que dificulta su entendimiento y comprensión por terceros ajenos a este contexto.

De ese modo, el principal desafío de los organismos fiscalizadores, teniendo en vista que son, generalmente los responsables por esa actividad, es volver este proceso lo más transparente posible, de forma que posibilite su replicabilidad por una tercera parte externa al proceso.

La principal cuestión levantada en las tres auditorías realizadas se refiere al hecho de que las informaciones actualmente disponibles carecen de una interface más amigable al usuario externo, es decir, las informaciones, de manera general, están disponibles y son accesibles, pero la forma con que son

divulgadas no permite su plena utilización para fines de control. En otras palabras, se nota el compromiso y el esfuerzo de darle publicidad y transparencia a las informaciones, pero los usuarios interesados enfrentan algunas dificultades para utilizarlas.

En este sentido, por ejemplo, se pueden citar planillas que presentan solamente valores unitarios, sin cualquier referencia a fórmulas o memorias de cálculo; archivos en formato “pdf”, agrupando e entrelazando para cubrir la secuencia de etapas del ciclo de la producción y de las participaciones gubernamentales, lo que, en la práctica, compromete la rastreabilidad total de las informaciones.

Conviene destacar también que Perú posee, desde 2012, la certificación de “país cumplidor” en materia de transparencia en las áreas de industrias extractivas, de las cuales la industria del petróleo y del gas natural es parte, como consecuencia de otorga concedida por la secretaría internacional de la *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI, en inglés). Para tanto, el país tuvo que cumplir una serie de requisitos con vistas a dar transparencia a los ingresos públicos oriundos de las empresas que actúan en las actividades extractivas, incluyendo su distribución a los gobiernos regionales y locales, y universidades.

Los objetivos y beneficios, para el país, de participar de la EITI, son generar mayor grado de confianza y gobernabilidad, aumentar la transparencia de la prestación de cuentas acerca de las participaciones gubernamentales recibidas en consecuencia de la explotación y de la producción de petróleo y gas natural en su territorio y, por consiguiente, mejorar las inversiones recibidas por el sector, contribuyendo aún más para el desarrollo de esas actividades en el País.

La auditoría realizada en Brasil destacó que la ANP tiene disponible en su sitio electrónico todos los manuales de procedimientos relativos a la fiscalización de las participaciones gubernamentales. Entonces, si por un lado esa medida contribuye para racionalizar el entendimiento sobre esa actividad y la legislación relacionada, por otro no cumple plenamente el criterio de hacer la interface más amigable con el usuario interesado.

El equipo de Colombia destacó todavía que, debido al hecho de no ser posible la replicabilidad de los cálculos referentes a las participaciones gubernamentales, hay casos en que terceros interesados tienen que recurrir a peticiones, dirigidas a la ANH, al MinMinas o a la propia *Contraloría*, para la adquisición de la información requerida, lo que a veces acaba por sobrecargar esas entidades.

De ese modo se concluye que los países toman medidas para difundir los datos e informaciones relativas a la mediación de la producción de hidrocarburos y las correspondientes participaciones gubernamentales. Sin embargo, aunque estén, en general, disponibles y accesibles, aún faltan mecanismos que hagan más amigable el uso por los terceros interesados.

Como parte de los respectivos informes de auditoría, fueron elaboradas propuestas de encaminamiento que refuerzan principalmente esa necesidad y buscan el perfeccionamiento de la gestión pública.

7

ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE LA AUDITORÍA COORDINADA

CONFORME YA RELATADO, la presente auditoría coordinada fue realizada en el ámbito del proyecto de cooperación entre la Olacefs y la GIZ para el desarrollo de capacidades institucionales entre las EFS miembros de esta organización, en conformidad con las metas estratégicas establecidas para el período de 2011 – 2015.

Los objetivos de su realización trascienden los resultados provenientes de la fiscalización en sí. En ese sentido y por tratarse de un proyecto piloto, se considera importante exponer, del punto de vista de las EFS participantes, la visión acerca de este trabajo, a partir de tres perspectivas:

- a) perspectivas y principales resultados de la auditoría para los países;
- b) perspectivas y principales resultados de la auditoría para las EFS y
- c) opinión sobre la experiencia de la auditoría coordinada.

7.1 Perspectivas y principales resultados para los países

Uno de los resultados más apremiantes provenientes de la auditoría es la generación y el suministro de información a los titulares de control externo y, en último caso, a los propios ciudadanos, en relación a la calidad de la gestión relativa al control de los ingresos públicos oriundos de las actividades de explotación y producción de petróleo y gas natural en los respectivos países.

Tal hecho se vuelve aún más relevante teniendo en vista que se está evaluando no solo la función fiscalizadora del Estado, sino también, aunque indirectamente, si los recursos provenientes de esas actividades están siendo, de hecho, adecuadamente pagados y fiscalizados por el Estado en conformidad con las normas en vigor.

Otra cuestión relevante es la contribución para la mejoría de la gestión del control, por los entes estatales, de la explotación y de la producción de hidrocarburos. De hecho, como resultado de esta auditoría, algunos auditados ya señalaron en el sentido del perfeccionamiento de procesos y procedimientos, incluyendo iniciativas para alteraciones normativas que pretendan el aumento de la eficacia, de la eficiencia y de la efectividad de su función fiscalizadora sobre la medición de la producción y sobre el cálculo y el pago de las participaciones gubernamentales.

Se puede destacar aún, el fortalecimiento de la relación con los gestores gubernamentales involucrados, hecho que contribuye para legitimar la actu-

ación de los organismos de control externo en busca del perfeccionamiento continuo de la administración pública.

Perú destacó que esta auditoría, particularmente, contribuye para fortalecer su condición de “país cumplidor” de los requisitos y estándares de transparencia establecidos por la *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, certificación que le fue otorgada en 2012.

Además de esto, del punto de vista de Brasil, se verificó que el estudio realizado preliminarmente a la planificación de auditoría apuntó algunos de los procesos adoptados o en desarrollo por la ANP como buenas prácticas, hecho que le otorga mayor confiabilidad a la gestión que viene siendo emprendida por la Agencia. Esto es especialmente relevante si se considera el inicio de la explotación de hidrocarburos en el polígono del pre-sal¹, lo que añade aún más a la relevancia de esa *expertise* adquirida.

Por fin, Colombia destacó que esta auditoría contribuyó para evidenciar, ante la opinión pública, el papel de la *Contraloría* como referencia, en ámbito nacional, en lo que respecta a evaluación de políticas públicas relacionadas al sector.

7.2 Perspectivas y principales resultados para las EFS

Desde el punto de vista de las EFS, se puede afirmar, primeramente, que uno de los resultados consiste en el conocimiento adquirido acerca de la fidedignidad, de la integridad y de la transparencia del control sobre la medición de la producción de hidrocarburos y del cálculo y pago de las participaciones gubernamentales, tanto en su propio país como de una perspectiva comparada con los demás, permitiendo el debate acerca de desafíos comunes y buenas prácticas.

Además de esto, a la par de las cuestiones relacionadas al tema, está el beneficio de las relaciones y del intercambio de experiencias y conocimientos entre los auditores de las EFS que participaron del proyecto, lo que, ciertamente, contribuye para la gestión del conocimiento y el perfeccionamiento de las técnicas de auditoría, sobre todo auditorías de rendimiento. Esto, por consiguiente, compite para el perfeccionamiento de la propia actuación de la EFS como un todo en el ejercicio de su función como organismo de control externo y para la consecución de su objetivo de contribuir para la mejoría de la gestión y del desempeño de las diversas áreas de la administración pública.

La *Contraloría* de Colombia destacó que esta auditoría constituye el primer ejercicio exitoso al realizar una auditoría de rendimiento sobre el tema de

1 Conforme definición disponible en el sitio electrónico de la Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), el término pre-sal se refiere a un conjunto de rocas localizadas en aguas ultra profundas de parte de la costa brasilera, con gran potencial para la generación y el acúmulo de gran volumen de petróleo de alta calidad y mayor valor de mercado. De ese modo, se convino denominar polígono del pre-sal al área geográfica que abriga tales campos petrolíferos, conforme definiciones traídas por la legislación brasilera. Debido a su gran potencial de explotación, las proyecciones apuntan un aumento significativo en el volumen de hidrocarburos producidos en Brasil cuando empiece la producción de esos campos.

impacto económico tan significativo para el país y que afecta directamente las rectas públicas recibidas por el Estado. Resaltó aún que hubo incluso manifestación de interés por parte de los auditados para ser informados a respecto de cómo los otros países están ejerciendo sus funciones.

Además de eso, los resultados positivos de la experiencia y los conocimientos adquiridos sobre la práctica de auditorías de rendimiento despertaron el interés de diferentes áreas de la EFS en replicarlo a otros temas. Por fin, resaltó también que esta auditoría trajo una nueva perspectiva de trabajo para la *Contraloría*, en la cual trasciende lo local y lo puntual para buscar una visión más amplia de análisis, hasta entonces más característica de organismos ejecutivos.

La *Contraloría* de Perú también destacó que esta auditoría permitió la capacitación de un equipo en la práctica de auditorías de rendimiento y coordinadas, más allá del conocimiento sobre el sector de industrias extractivas, posibilitando que este conocimiento pueda ser replicado a otras áreas así como favoreciendo el tratamiento integrado de asuntos de interés mutuo.

Referente al TCU, particularmente se destaca, además de la experiencia de este trabajo en conjunto con otros países, la experiencia de coordinar la realización de esta auditoría, especialmente durante el ejercicio de la Presidencia de la Olacefs por este Tribunal. Además, esta auditoría permitió ampliar el intercambio de informaciones y la relación con otras entidades fiscalizadoras superiores.

7.3 Opinión de las EFS sobre la experiencia de la auditoría coordinada

La auditoría coordinada consistió en un proyecto piloto de esa forma de cooperación entre las EFS miembros de la Olacefs.

Primeramente, su realización posibilitó el abordaje de un tema relevante en los respectivos ámbitos nacionales y que posee similitudes y cuestiones de interés común con otros países, lo que permitió la construcción de una visión más amplia y completa con respecto a los problemas enfrentados y de las diferentes soluciones aplicadas en cada realidad.

Además, a pesar de que las auditorías individualmente desarrolladas por cada EFS hayan sido llevadas a cabo de acuerdo con las peculiaridades de cada país, el éxito de la presente auditoría coordinada mostró que es posible analizar el tema a partir de puntos de intereses comunes y bajo perspectivas no restrictas a las propias EFS, lo que, por consiguiente, posibilita a los organismos de control externo extrapolar su tradicional línea de pensamiento y probar nuevos puntos de vista.

En ese sentido, se destacan los conocimientos adquiridos por los equipos involucrados en el trabajo con respecto a los procesos de medición de la producción de petróleo y gas natural y de las participaciones gubernamentales, incluyendo las visitas técnicas emprendidas, colectiva o individualmente. En particular, en lo que concierne a las visitas, la EFS de Perú mencionó que había

sido esta, la primera oportunidad en que un equipo de auditoría de la *Contraloría* realizó visitas de este tipo.

Vale destacar, adicionalmente, que el tema tratado fue elegido a partir de un amplio diagnóstico realizado por el TCU, con el auxilio de consultoría externa. En ese sentido, se evalúa que la realización del estudio previo haya sido fundamental para la adecuada planificación de este trabajo, ya que las informaciones levantadas sirvieron como subsidios y directrices para modelar los trabajos posteriores.

De la misma manera, a la par de los resultados estrictamente relacionados al tema fiscalizado y teniendo en vista que esta auditoría se inserta en el ámbito de proyecto para el desarrollo de capacidades institucionales entre las EFS miembros de la Olacefs, se pueden destacar también sus contribuciones para la consecución de ese objetivo.

La auditoría coordinada se mostró relevantes para el desarrollo, en las EFS participantes, aunque en grados diferenciados, de capacidades relativas a las propias prácticas de auditorías de rendimiento, hecho que contribuyó para su desarrollo institucional y, por consiguiente, para su desempeño como entidad de control.

Tal cuestión fue especialmente mencionada por la *Contraloría* de Perú, que resaltó las acciones preliminares llevadas a cabo por el TCU: el curso sobre auditoría de rendimiento, dictado en la modalidad a distancia, y el seminario de capacitación técnica realizado en Brasilia. El primero tuvo como objetivo presentar el método de aplicación de la auditoría de rendimiento, trabajando conceptos básicos, ciclos y etapas. El segundo, a su vez, en los términos ya relatados, trató específicamente del estudio realizado sobre la explotación y la producción del petróleo y gas natural y su marco institucional en países seleccionados de América Latina.

Además conviene destacar la importancia de la participación de las EFS de Colombia y de Perú en el panel de referencia para la presentación y discusión con el organismo auditado de los hallazgos de la auditoría realizada por el TCU, ya que permitió que los equipos menos experimentados en la ejecución de auditorías de rendimiento vivenciaran esa práctica. En ese sentido, la *Contraloría* de Perú declaró que replicó su experiencia de forma exitosa en la conducción de su propia auditoría.

Cumple señalar, que la reunión técnica para la presentación y discusión de los hallazgos de la auditoría coordinada, realizada en Bogotá, permitió que los resultados alcanzados por cada trabajo pudieran ser efectivamente comparados entre sí. Además, en su momento, se discutió acerca de los desafíos enfrentados por cada equipo durante la realización de su trabajo, lo que contribuyó para la construcción del aprendizaje que podrá ser aplicado en experiencias posteriores.

En suma, conforme enfatizado por la EFS de Perú, la realización de la presente auditoría coordinada permitió que la *Contraloría* aprendiera acerca de los aspectos teóricos y prácticos de la realización de auditorías de rendimiento, teniendo en vista que tal EFS ejecuta, mayoritariamente, auditorías de conformidad.

Por fin, se resalta que la presente auditoría contó, inicialmente, con la manifestación de interés de ocho países, pero solo tres concretizaron este trabajo.

8

PRÓXIMOS PASOS

A PARTIR DE LA REALIZACIÓN de esta auditoría coordinada y de sus resultados exitosos, se presentan perspectivas para futuros trabajos.

Primeramente, se sugiere que el trabajo sea llevado a conocimiento de otras instancias internacionales representativas de organismos superiores de control externo, como la Intosai, a fin de incentivar el interés de otros países en la realización de iniciativas semejantes.

Adicionalmente se propone la creación de una red de auditores, de diferentes EFS, especializados y capacitados para la realización de auditorías de rendimiento, con el objetivo de favorecer la realización de auditorías coordinadas y la integración en torno de asuntos de interés común.

En lo que respecta a la sugestión de temas, los equipos manifestaron interés en la realización de auditoría coordinada en el área de explotación minera, por ser esta de relevancia significativa para la economía de varios países de la región y que presenta importantes desafíos para su efectiva fiscalización.

9

CONCLUSIÓN

LA AUDITORÍA COORDINADA con respecto al control ejercido sobre la medición de la producción de petróleo y gas natural y sobre las participaciones gubernamentales provenientes de esa producción se insertó en un proyecto de cooperación entre la Olacefs y la GIZ que tiene como objetivo crear oportunidades de desarrollo de las capacidades institucionales entre sus miembros.

Se trata de un proyecto piloto en el ámbito de la Olacefs y que se mostró relevante para el cumplimiento de las metas estratégicas que buscan inducir la ampliación y el perfeccionamiento del intercambio de informaciones estratégicas con otras instituciones y la relación con actores externos.

En ese sentido, los resultados de esta auditoría, a la par de aquellos estrictamente relacionados al tema y a esta fiscalización, también se mostraron exitosos para el desarrollo, en las EFS, de capacidades relativas a la propia práctica de auditorías de rendimiento, las cuales contribuyen para su desarrollo institucional y, por consiguiente, para su desempeño como entidad de control externo.

De ese modo, se entiende que se trata de una experiencia que podrá ser replicada en otras áreas de interés, y no solo en el ámbito de la Olacefs, sino también en conjunto con otros países externos a esta organización.

RESPONSABILIDAD POR EL CONTENIDO

Secretaria de Fiscalização de Desestatização e
Regulação de Energia e Comunicações

RESPONSABILIDAD EDITORIAL

Secretaria-Geral da Presidência
Secretaria de Comunicação
Núcleo de Criação e Editoração

PROYECTO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN

Núcleo de Criação e Editoração

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria de Fiscalização de Desestatização e
Regulação de Energia e Comunicações
SAFS Qd 4 Lote 1 - Anexo II Sala 149
70042900 Brasília - DF
(61) 3316-5944
sefidenerg@tcu.gov.br

RECLAMOS, SUGERENCIAS Y ELOGIOS

Tel.: 0800 644 1500
ouvidoria@tcu.gov.br
Impresso pela Sesap/Segedam

MISIÓN

Control de la Administración Pública para promover su perfeccionamiento en beneficio de la sociedad.

VISIÓN

Ser una institución de excelencia en el control y contribuir al perfeccionamiento de la Administración Pública.