



EXAMINANDO LOS CRUDOS DETALLES

Auditorías gubernamentales de los costos de
proyecto del petróleo y gas para maximizar la
recaudación fiscal

Estudio de caso de Perú

El Perú lleva 150 años produciendo petróleo, pero aún surgen obstáculos a la hora de auditar los costos. Se suele tener a la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) por competente, pero su experiencia en el ámbito petrolero parece todavía limitada. También se diría que la mayoría de instituciones gubernamentales muestran una benevolencia general hacia las empresas con el propósito de crear un clima quizá demasiado favorable a los negocios, hasta el punto de que algunos escándalos recientes en el sector han minado la confianza general en la recaudación de ingresos por parte del Estado. El Perú debería complementar sus esfuerzos notables por mejorar su administración fiscal, entre los cuales se encuentran una mayor frecuencia de las auditorías fiscales, unos nuevos precios de transferencia y la obligación de remitir informes país por país, con una mejora de la coordinación entre sus diferentes instancias administrativas, y con un mayor conocimiento del sector petrolero a la SUNAT. Y aún más importante, el Perú debería restaurar la confianza general haciendo públicas las auditorías y dando cuenta de su impacto, así como garantizando que los agentes de supervisión efectúen un monitoreo de las auditorías de costos.

© Oxfam International, noviembre del 2018

Este documento fue redactado por Alexandra Readhead, Daniel Mulé y Anton Op de Beke. Los autores agradecen a todas las personas que contribuyeron en la elaboración de este reporte, incluyendo aquellos que proporcionaron sus valiosas aportaciones mediante entrevistas y correspondencia escrita. Los autores agradecen especialmente, la franqueza, cooperación y el tiempo que los representantes de los gobiernos de Ghana, Kenia y Perú destinaron a este proyecto. También agradecemos a Ben Boakye, Jack Calder, Humberto Campodónico, Thomas Lassourd, Charles McPherson, Rob Veltri y Charles Wanguhu por sus excelentes aportaciones. Extendemos un especial agradecimiento por su colaboración, a nuestros colegas en Oxfam Francis Agbere, Miguel Lévano, Gilbert Makore, Armando Mendoza y Davis Osoro por su dedicación para garantizar la calidad de la investigación de los estudios de caso. Manifestamos especial agradecimiento a la contribución de otros compañeros en Oxfam, entre ellos Alejandra Alayza, Alex Ampaabeng, Andrew Bogrand, Kathleen Brophy, Nathan Coplin, Nadia Daar, Nick Galasso, Christian Hallum, Richard Hato-Kuevor, Joy Kyriacou, Max Lawson, Robert Maganga, Kevin May, Abdul Karim Mohammed, Joy Ndubai, Oli Pearce, Marta Pieri, Quentin Parrinello, Maria Ramos, Radhika Sarin, Claudia Sánchez, Robert Silverman, Kate Stanley e Ian Thomson. También agradecemos a quienes hicieron posible la publicación de este reporte, en particular a Ian Gary, Emily Greenspan e Isabel Munilla por el reconocimiento oportuno de la importancia de esta temática y su apoyo inquebrantable, y a James Morrissey y Laurel Pegorsch por su incansable apoyo y constante atención al detalle. Este reporte también fue posible gracias al apoyo de las Fundaciones Ford y William and Flora Hewlett. Les agradecemos por seguir creyendo en nuestra labor para promover la justicia fiscal y responsabilidad ciudadana, y por fomentar las mejores prácticas en la gobernanza de los sectores del petróleo, gas y minería.

Para obtener más información sobre los temas tratados en este documento, favor de enviar un correo electrónico a: advocacy@oxfaminternational.org

Esta publicación está sujeta a derechos de autor sin embargo el texto puede ser utilizado de forma libre y gratuita para la incidencia política, campañas, educación e investigación, siempre y cuando la fuente sea citada íntegramente. El titular de los derechos de autor solicita que todo uso de la obra le sea comunicado para que se pueda evaluar el impacto de este reporte. Para la reproducción del texto bajo otras circunstancias, para su uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones, se debe obtener consentimiento previo y posiblemente se cargue una tarifa. Correo electrónico: policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información que hay en esta publicación se encuentra actualizada al momento en que se envió a la imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam International con
ISBN 978-1-78748-359-0 en noviembre de 2018.
DOI: 10.21201/2018.3590

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

Foto de portada: Plataforma petrolera *offshore* en Lobitos, Piura, Perú (Arne Thielenhaus)

DESCRIPCIÓN DEL SECTOR DEL PETRÓLEO Y GAS

El Perú es el país productor más antiguo de los estudios de casos. Fue el segundo país del mundo en perforar un pozo petrolero en 1863, solo cuatro años después que los Estados Unidos. Hasta 1980, el Perú fue un destacado exportador de petróleo crudo, con una producción de entre 100.000 y 200.000 barriles por día (Bopd por sus siglas en inglés).¹ Desde entonces, la producción ha ido cayendo. Según datos gubernamentales, la producción total de 2018 alcanzó una media de solo 45,000 Bopd,² sin embargo continúan las inversiones en el sector. En noviembre de 2017, Anadarko firmó un acuerdo con PeruPetro para obtener tres licencias marítimas³ (PeruPetro es la empresa estatal peruana que concede y gestiona los contratos petroleros. PetroPerú es la empresa nacional de petróleo, quien opera únicamente en el sector de actividades derivadas (*downstream*). En enero de 2018, Tullow Oil obtuvo cinco licencias offshore, aunque estas fueron revocadas por el nuevo gobierno en mayo de 2018, tras la dimisión del presidente Pedro Pablo Kuczynski.⁴ Si bien su producción de petróleo ha descendido, el Perú posee las terceras mayores reservas de gas natural de toda Latinoamérica y produce 11'3 millones de toneladas de equivalente de petróleo (Mtoe) al año.⁵ La mayor parte de las reservas comprobadas y de la producción de gas natural del Perú se encuentran en el yacimiento de Camisea (Cusco).

LA AUDITORÍA EN UNA ESQUEMA

		Peru
Contexto del sector petrolero	Tipo de régimen fiscal	Régimen tributario y de regalías
	Tipo de contrato	Contratos de licencia petrolera
	Año de la primera producción de petróleo	1884
	Número de APs, CPSs o licencias	Producción: 26 licencias Exploración: 16 licencias.
Utilización de los derechos de auditoría de costos	Número de auditorías fiscales petroleras	Auditoría de impuestos: No ha sido divulgado Monitoreo de costos para la evaluación de regalías petroleras. Anualmente para todos los contratos con la estructura de regalías del "factor R" (aproximadamente el 75% de los contratos)
	Resultados de auditorías desde el inicio de la producción	Auditoría de impuestos: No ha sido divulgado Las regalías aumentaron en un \$ 1.2 millones cuando se excluyó de los costos para el cálculo de regalías un barco de \$ 8-10 millones.



LEYES

Derechos en materia de auditoría de costos

Dos fuentes jurídicas se ocupan de los derechos de auditoría de costos en el Perú:

- El Artículo 43 de la Ley Tributaria concede a la SUNAT (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria) el derecho de auditar a los contribuyentes para evaluar sus obligaciones en

materia fiscal y exigir el pago de impuestos, tasas y multas con hasta 4 años de anterioridad, extensibles hasta 6 si no se presentó la declaración, e incluso hasta 10 años si el contribuyente no pagaba sus impuestos a la SUNAT.

- El Artículo 2.5 del Anexo E del Modelo de Contrato de Exploración y Explotación de Hidrocarburos concede a PeruPetro el derecho a monitorear los costos de manera general y específica, en relación con el cálculo de regalías de cuya evaluación es responsable. Este precepto es aplicable fundamentalmente a los contratos cuyas regalías se calculan en base a la rentabilidad (ingresos totales menos costos), por lo que la comprobación de los costos se hace absolutamente necesaria. Según información de PeruPetro, aproximadamente dos terceras partes de los contratos petroleros emplean regalías de “factor R”; los demás contratos, usan regalías de valor fijo.

En 2018 se creó el Viceministerio de Hidrocarburos. Anteriormente era solo un departamento dentro del Ministerio de Energía y Minas. Este cambio refleja el objetivo del Gobierno de atraer nuevas inversiones en el sector. Sin embargo, la persona a cargo de dicho Viceministerio aún no cuenta con facultades para auditar los costos petroleros. Su función es la de crear políticas y abordar cuestiones de índole medioambiental y social. Depende de PeruPetro la asesoraría en materia operativa y financiera.

El Perú también está en proceso de desarrollar un nuevo marco regulatorio para el fomento de los hidrocarburos, basado en un nuevo proyecto de ley que ahora mismo está siendo debatido en el congreso de la República.

Costos aplicables

El Perú funciona según un régimen de impuestos y regalías, lo que significa que no hay recuperación de costos. Todos los gastos en los que la empresa ha incurrido durante la generación de sus ingresos imponibles son deducibles del impuesto sobre sociedades. Los activos fijos pueden depreciarse del 5 al 25%.⁶ Los gastos de exploración y desarrollo son capitalizados y deducidos de acuerdo al método de amortización lineal durante cinco años.⁷

El “factor R” del índice de regalías es específico a cada contrato petrolero. Los costos tomados en cuenta deben estar directamente relacionados con el funcionamiento del yacimiento de petróleo o gas al que se adscribe el contrato. Según el personal de PeruPetro, el “factor R” es difícil de manejar, ya que preferirían una regalía correspondiente a un porcentaje fijo de la producción. Sin embargo, es de su conocimiento que el “factor R” ofrece mayor progresividad a los inversionistas y que una alternativa más simplista podría penalizarlos o disuadirlos.⁸

Sanciones

No hay sanciones fiscales específicas para el sector petrolero. Existen

diferentes sanciones por no registrarse, por no archivar los registros o no hacerlo adecuadamente, o por no remitir la documentación requerida, tal como está indicado en la Tabla I de Infracciones y Sanciones Tributarias.⁹ Las sanciones suelen ser multas en forma de porcentaje de las “unidades de impuesto sobre la renta”, un índice de valores definidos mediante Decreto Supremo, aunque también pueden llegar al embargo o el cierre de un establecimiento.

Garantías y guías para los contribuyentes

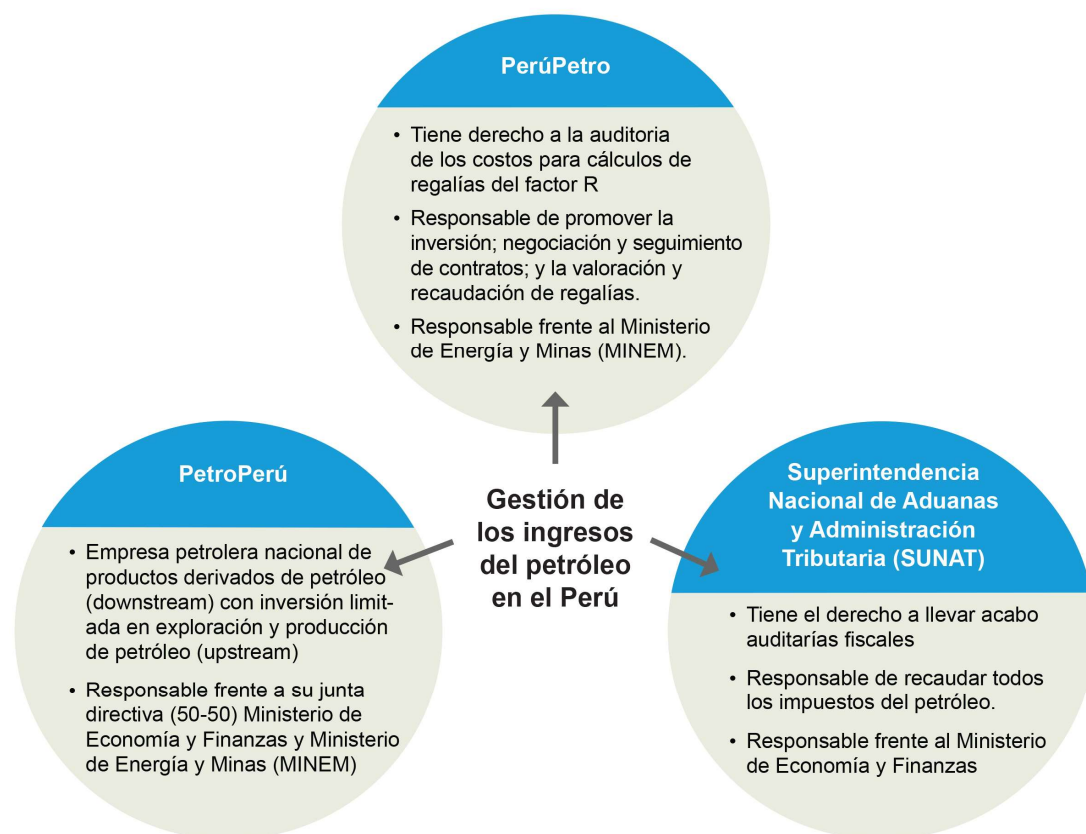
Los contribuyentes tienen derecho a contestar las evaluaciones fiscales de la SUNAT. En muchos casos, los diferendos llegan al Tribunal Fiscal. De acuerdo con Ernst & Young, ningún caso relacionado al sector de actividades derivadas (*upstream*) ha acabado en juicio.¹⁰ No obstante, se han producido numerosos diferendos en las actividades iniciales (*downstream*), la mayoría relacionados con el megaproyecto de gas Camisea. Uno de ellos tuvo que ver con la subvaloración del gas vendido por Repsol a México, que llegó hasta un procedimiento de arbitraje internacional, y que ganó el Gobierno peruano. El operador de Camisea, Pluspetrol, ha reconocido haber tenido un diferendo con la SUNAT sobre sus auditorías fiscales durante el período 2000–2010, pero que la mayoría de las supuestas deudas fueron descartadas por el tribunal, y que la SUNAT aceptó los resultados. El resto, fueron “aceptadas y pagadas por la empresa, incluidos intereses y multas”, señalaron.¹¹



COORDINACIÓN

Existe una clara separación de funciones y responsabilidades en el ámbito de la auditoría de costos del petróleo. La SUNAT se encarga de recaudar todos los impuestos petroleros, y por tanto también de auditar los costos referidos al impuesto sobre la renta. PeruPetro es responsable del monitoreo de los contratos petroleros y de la evaluación de las regalías. Aunque su papel primordial consiste en fomentar la inversión en el sector y negociar los contratos petroleros, una situación que podría crear conflictos de interés. La empresa nacional de petróleo (NOC por sus siglas en inglés), PetroPerú, no desempeña ninguna función en las auditorías de costos del Gobierno, ya que sus actividades se centran en los productos derivados de petróleo (*downstream*). Sin embargo, si en el futuro, PetroPerú llegara a participar comercialmente en inversiones en exploración y producción de petróleo (*upstream*) “defenderá sus intereses”. Es decir, ejercerá su derecho a revisar los costos imputados por parte de otros miembros de la *empresa en participación*.¹²

Instituciones públicas para los ingresos petroleros del Perú



Las funciones de las agencias gubernamentales están claras y apenas se producen superposición de funciones, pero la coordinación entre las agencias es débil, y podrían ocurrir divergencias en las prioridades. PeruPetro monitorea los costos mediante el cálculo de las regalías, pero su propósito fundamental es aumentar la inversión petrolera, no recaudar ingresos, como la SUNAT. PeruPetro y la SUNAT solo coordinan en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (IVA).¹³ La SUNAT envía la lista de los conceptos declarados en relación al valor añadido (IVA) durante la exploración petrolera para que PeruPetro la confirme. Ocasionalmente, la petrolera en mención recibe solicitudes *ad hoc* por parte de la SUNAT para saber dónde situar los costos entre las fases de exploración y de desarrollo.

Según testimonios de la sociedad civil respecto a la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva que reúne a la SUNAT y a PeruPetro (y otros actores), las dos entidades estatales suelen remitir información contradictoria, lo que hace pensar en una coordinación e intercambio de información limitados.¹⁴ El Viceministerio de Hidrocarburos se quejó de la falta de coordinación entre ellas, la cual implica que cuando las empresas tienen problemas con alguna de las dos acudan a ese Viceministerio después, cuando su resolución ya es imposible.¹⁵ Algunas empresas han informado también que reciben peticiones para adquirir la misma información de ambas agencias.¹⁶

Si bien no está claro que esos propósitos contrapuestos socaven las funciones de PeruPetro como ente regulador, quizá si explican la limitación de recursos humanos dedicados al monitoreo de costos, así

como el enfoque a la elegibilidad, en lugar de los niveles de costos (ver *la próxima sección abajo*). Por otro lado, solo hasta el 2019, PeruPetro emitirá un cuestionario para que las empresas puedan informar electrónicamente respecto a su producción¹⁷. Hasta esa fecha, la información se remitirá manualmente. Esto indica que nuevamente PeruPetro le ha asignado menor importancia a maximizar la eficacia y eficiencia de sus actividades regulatorias.



CAPACIDADES

Especialización y número de personal

La minería es mucho más importante para el Perú que el petróleo y el gas: en 2016, los ingresos por impuestos provenientes del sector del gas y el petróleo ascendieron al 2.1 por ciento del PIB,¹⁸ mientras que los ingresos del sector minero fueron del 10.9 por ciento.¹⁹ Por ende, la SUNAT ha invertido menos recursos en monitorear a los contribuyentes del sector gasífero y petrolero que del minero. . En algunas ocasiones, la falta de experiencia en el sector, ya ha conducido a cálculos de impuestos erróneos. No obstante, parece que el gobierno está intentando remediar esta situación. Según una fuente de Ernst & Young, la SUNAT está solicitando capacitación en temas de tributación del sector del petróleo y del gas, y sobre otros asuntos para sus nuevos auditores.²⁰

En general, se considera que la SUNAT es una empresa competente. La congresista Marisa Glave señala que “la SUNAT es una de las instituciones del Estado que más ha fortalecido sus capacidades. Hoy día, está persiguiendo la elusión fiscal públicamente. Incluso se ha llegado a “instalar” dentro de algunas empresas para comprobar su contabilidad.”²¹

Según la sociedad civil, “la SUNAT es uno de las instituciones más intimidantes del Perú”, es decir, hace bien su trabajo.²² Sin embargo, en algunas ocasiones, , sus actividades pueden verse menoscabadas o soslayadas debido a la fuerte preferencia del estado peruano por priorizar la atracción de las inversiones.

PeruPetro cuenta con personal encargado de supervisar los contratos petroleros. Una parte de sus funciones consiste en comprobar los costos para calcular las regalías aplicables según su rentabilidad, basándose en el “factor R.” Realizan una comprobación anual de costos, seleccionando una muestra de costos de diferentes operadores. Como admite su propio personal, PeruPetro no investiga el nivel de costos: solo comprueba si los costos son admisibles para incluirse en el cálculo de las regalías. Investigar si los costos son demasiado elevados, significaría mucho trabajo, y solo disponen de “una décima parte de los recursos humanos necesarios.”²³ PeruPetro está considerando subcontratar el monitoreo de

los costos a una empresa auditora independiente, aun cuando ellos continúan supervisando las actividades de verificación.

Estrategias de auditoría con un enfoque en el riesgo

No fue posible obtener información sobre evaluación de riesgos directamente de la SUNAT. No obstante, según Price Waterhouse Coopers, la SUNAT centra sus actividades en torno a las siguientes líneas:

- La deducción de los gastos, incluidos los gastos de costos compartidos.
- El valor mercantil de las transacciones entre las partes relacionadas.
- Las retenciones del impuesto sobre la renta de origen peruano.
- Pagos de avances del impuesto sobre la renta.²⁴

Ernst & Young han confirmado que en el sector petrolero, la SUNAT se fija en las transacciones entre partes relacionadas, especialmente si se trata de préstamos inter-empresariales, regalías o gastos de manejo, y también en los costos de exploración y en las contribuciones sociales.²⁵

PeruPetro no cuenta con una estrategia de auditoría para la revisión de costos. Ha de evaluar las regalías que deben pagar todas las empresas al final del año. Para ello, obtiene una muestra de los costos de cada empresa y comprueba que éstos sean correctos, siempre y cuando sean elegibles para su inclusión en la recaudación de regalías mediante el “factor R.” Cuando PeruPetro detecta una anomalía (*ver sección “Periodo de Tiempo”*), comienza a investigar.²⁶



INFORMACIÓN

El Artículo 87.7 de la Ley del Impuesto sobre la Renta exige que los contribuyentes archiven sus registros financieros para la imposición o para posibles auditorías. El Decreto Legislativo 1312 del 31 de diciembre de 2016, modificó la Ley del Impuesto sobre la Renta ampliando la obligación de remitir información sobre los precios de transferencia y exigiendo informes país por país, en línea con lo estipulado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y por el Plan de Acción (Acción 13) de la Erosión de la base imponible y traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) del G20.²⁷ Los nuevos requisitos en materia de entrega de información obligan a las empresas multinacionales, incluyendo las del sector petrolero, a remitir los archivos maestros y locales con los precios de transferencia, así como los informes país por país. Los archivos han de mantenerse al menos cinco años después del cierre del año fiscal.

Desde 2017, el Perú es signatario del Convenio Multilateral sobre

Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, lo que facilitará el intercambio de información fiscal con otros países. Cabe recalcar que el Perú también intercambia información fiscal con otros estados miembros de la Comunidad Andina.²⁸

En la práctica, PeruPetro recibe informes mensuales de actividad de las diferentes empresas. Estos informes contienen información relativa a la producción, las regalías, los costos, la depreciación, el transporte, y los aspectos sociales y medioambientales. Sin embargo, según la Ley de Hidrocarburos (Artículo 37), el contratante solo está obligado a mantener a PeruPetro “informado con respecto a sus operaciones,” mediante la remisión de estudios, datos y otras informaciones. No existe un requisito explícito para siempre rendir cuentas a PeruPetro. Como señalamos en párrafos anteriores, actualmente la información se transmite manualmente, aunque para el 2019 PeruPetro emitirá un cuestionario que permitirá la remisión electrónica de la información, con el fin de mejorar la evaluación de riesgos.²⁹



MARGEN DE TIEMPO

La SUNAT es responsable de llevar a cabo las auditorías fiscales de las empresas de petróleo y gas. De acuerdo a una empresa consultora, actualmente la SUNAT está auditando el proyecto de gas de Camisea del año 2015. El gas de Camisea es un proyecto emblemático de los hidrocarburos del Perú: genera el 90% de los ingresos del sector gasífero y petrolero.³⁰ La SUNAT cambió su auditoría de Camisea del año 2010 al 2015 para evitar estar demasiado atrasada.³¹ No se sabe qué sucede en los años intermedios del 2011 al 2014, ni de los años posteriores de 2016 y 2017.

La SUNAT no tuvo disponibilidad para emitir comentarios al presente estudio, pero otras fuentes señalan que las evaluaciones tributarias propuestas por otros proyectos que fueron rechazadas con éxito por parte de las empresas, indican un monitoreo activo de la SUNAT al sector. Las observaciones de la SUNAT se referían supuestamente a la reinyección de gas para una segunda recuperación del gas natural, y a la deducción de los costos del seguro (*ver la sección “Capacidades de Auditoría” en el informe principal*).

Aparte de la SUNAT, PeruPetro, que es la entidad reguladora del sector, efectúa el monitoreo relativo al cálculo de regalías, sobre todo en lo referente al “factor R” de rentabilidad presente en unas tres cuartas partes de los contratos petroleros, y que es función del cociente entre los ingresos y los gastos.³² En ciertos casos, PeruPetro ha rechazado costos porque no eran directamente relevantes para las operaciones en los campos de petróleo (un requisito de las regalías de “factor R”). En un caso, se trataba de la compra de un navío para transportar el petróleo en crudo hasta la refinería. El navío se valoró en 8–10 millones de USD, pero PeruPetro no aceptó la necesidad de la compra. Al excluir el costo

del navío del “factor R”, las regalías resultantes aumentaron en 1.2 millones de USD.³³

A los actores de la sociedad civil, sin embargo, les sigue preocupando que las actividades de la SUNAT y de PeruPetro estén “socavadas por una serie de disposiciones para la promoción de la inversión en el Perú” y que “las leyes estén diseñadas para proteger a los inversionistas.”³⁴ Estas críticas parecen todavía más relevantes en el contexto de la nueva Ley de Hidrocarburos, que extiende la duración de los contratos petroleros de 30 a 60 años e introduce un índice de regalías más bajo para los pozos maduros o en zonas de difícil acceso, y amplía el período de exoneración de importación de dos años, extensibles hasta los cinco años.³⁵ Algunos de estos cambios podrían beneficiar al país, atrayendo inversiones, pero otros, como la ampliación de la duración de los contratos hasta por 60 años, parecen favorecer innecesariamente a los inversionistas, en detrimento del país. De igual modo, existe la preocupación de que la postura “promercados” en el Perú impedirá que las agencias gubernamentales puedan llevar a cabo auditorías de costos contundentes, por el riesgo percibido de asustar a los inversionistas.³⁶



RENDICIÓN DE CUENTAS

Las relaciones del Gobierno con el sector privado

La opinión preponderante de la sociedad civil peruana es que el Gobierno satisface al sector privado por encima de lo demás. Según la entrevista con un experto con destacada experiencia en el sector del petróleo y el gas peruano, “el Gobierno no tiene ningún interés en auditar (a las empresas); dicen que sería como en el comunismo.” Según lo planteado por el experto entrevistado, las empresas simplemente pagan lo que pagan.³⁷ Se considera que las agencias gubernamentales, con la excepción de la SUNAT, tienen miedo de “espantar a los inversionistas” por tener “la mano demasiado encima.” Según un funcionario de una organización de la sociedad civil, el Gobierno tiene una actitud de “laissez-faire” con respecto a la regulación de las empresas de petróleo y gas.³⁸ Estas impresiones parecen concordar con el bajo nivel de recaudación del impuesto sobre la renta en el país. Según el Banco Central de Reserva del Perú, el impuesto sobre la renta constituye un 13.3% del PIB, el porcentaje más bajo en 20 años.³⁹

También existe preocupación por el fenómeno de las “puertas giratorias” entre el gobierno y el sector empresarial. Por ejemplo, antes de entrar al gobierno, el expresidente Pedro Pablo Kuczynski efectuaba labores de cabildeo para el sector privado —de hecho, su papel fue primordial para la concesión de la licencia del lucrativo proyecto de gas de Camisea a la empresa Hunt Oil.⁴⁰ A principios del 2018, Kuczynski dimitió, y en sus últimas horas como presidente, firmó cinco contratos petroleros que

concedían derechos de explotación y perforación de petróleo frente a la costa norte a la empresa Tullow Oil, aunque los contratos para esas licencias fueron posteriormente cancelados.

Según la congresista Karla Schaefer, de la bancada de Fuerza Popular, “No es normal que justo antes de dimitir, un Presidente firme cinco decretos que entregan nuestros recursos. En vista del pasado del Sr. Kuczynski, se nos plantean muchos interrogantes.”⁴¹ El contralor de la república del Perú no encontró riesgos significantes en el proceso de conceder de estos lotes petroleros a Tullow,⁴² pero las afirmaciones de congresista Schaefer expresan la preocupación de que una puerta giratoria quizá haya permitido que el estado haya caído en manos de los intereses del sector privado. Hay quien especula incluso, con que este sesgo a favor del sector privado, prevalezca también en el sistema judicial. Para un caso concreto que implicaba a la multinacional de las comunicaciones, Telefónica, a un tribunal le llevó más de 11 años pronunciarse, desde la fecha de la evaluación por parte de la SUNAT, debido a las continuas obstaculizaciones hechas por partes del sector privado.⁴³

La SUNAT no publica sus actividades ni sus resultados en materia de auditorías. Según una periodista entrevistada, que viene realizando una serie de investigaciones en temas tributarios a empresas, la “SUNAT no tiene una política de apertura; tiene miedo de denunciar a las empresas. La única manera de que la información llegue a la opinión pública, es si el caso llega a la Corte.”⁴⁴ El rechazo por parte de la SUNAT a participar en el presente estudio parece confirmar esta premisa. No obstante, la dimisión de Kuczynski, junto con un movimiento cada vez mayor en pro de la justicia fiscal en el país y una voluntad creciente del gobierno de adherirse a la OCDE, abren la posibilidad de mejorar la transparencia en las actividades y los resultados de los procesos de auditoría.

Regulación de la empresa nacional de petróleo

Petróleos del Perú, S.A. (PetroPerú) es la Empresa Petrolera Nacional del Perú. Desde su constitución en 1993, se le ha prohibido participar en el sector de actividades derivadas (*upstream*) del petróleo y el gas, excepto en los casos donde las empresas privadas han indicado que no desean invertir. Sin embargo, sí cuenta con un 25% del Lote 64, que es una empresa en participación con Geopark, y que seguramente también se obtendrá el control del Lote 192.⁴⁵ PetroPerú recibe el mismo trato que cualquier otro contribuyente, enviando sus declaraciones financieras a la SUNAT y pagando sus impuestos. Es la empresa peruana con mayores ingresos por ventas, llegando a los 6.000 millones de USD en 2017.⁴⁶ En el pasado, recibió un trato especial por parte del gobierno.

Aunque PetroPerú ya no recibe un tratamiento especial por parte de la SUNAT, existe una preocupación en torno a la independencia comercial de su estructura de gobernanza, ya que dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y tres del Ministerio de Energía y Minas forman parte de su Consejo Directivo. El Presidente de la República es el responsable de elegir al presidente del Consejo.⁴⁷ Por tanto, el funcionamiento de PetroPerú como empresa privada se ve

comprometido, y cuando cambia la composición de su Consejo al pasar de un Gobierno al siguiente, es difícil mantener una consistencia en las políticas. PetroPerú pide que el Gobierno adopte la misma perspectiva que EcoPetrol en Colombia: mantener a los miembros del Consejo cuando cambie el Gobierno, para que la empresa sea impermeable a los cambios políticos.

RECOMENDACIONES



	Recomendación	Actor Responsable
 LEYES	Revisar las disposiciones fiscales en la Ley de Hidrocarburos que aumentan la complejidad de el Proyecto de la administración del régimen fiscal del petróleo y el riesgo de que las empresas puedan exagerar los costos. Estas disposiciones incluyen la regalía del “factor R”, la exención amplia de los derechos de importación y la proliferación de incentivos fiscales, que asciende al 2,2 por ciento del PIB según la SUNAT.	Ministerio de Energía y Minas
 COORDINACIÓN	Adoptar un enfoque completo y sistemático para la recopilación de aportes técnicos de PeruPetro (por ejemplo, reuniones periódicas para intercambiar información y discutir los riesgos de auditoría), y considerar la posibilidad de colaborar en un mecanismo para fácilmente compartir información de forma electrónica.	SUNAT
	Dependiendo de cómo evolucione la participación de PetroPeru en el sector <i>upstream</i> , la SUNAT debería trabajar con la empresa estatal para tomar provecho de su conocimiento comercial y tener acceso a los resultados de la auditoría de la empresa en sociedad.	SUNAT
	Las empresas deberían cooperar con SUNAT y PeruPetro durante la evaluación de costos.	Empresas de petróleo y gas
 CAPACIDAD	Establecer una unidad de auditoría especializada en petróleo y gas con el personal competente, con conocimiento de la industria y la experiencia técnica necesaria para auditar de manera efectiva los costos del sector petrolero.	SUNAT
	Invertir en personal adicional que cuente con habilidades legales, de auditoría y contabilidad necesarias para investigar el nivel de costos, así como su elegibilidad. Alternativamente, PeruPetro podría subcontratar esta función de monitoreo a una firma de auditoría independiente.	PeruPetro
 INFORMACIÓN	Restablecer la Regla anti-elusión general (GAAR) para proteger la base impositiva de la erosión de la base y transferencia de beneficios, y cumplir con la práctica estándar entre los países de la OCDE.	Ministerio de Economía y Finanzas

 MARGEN DE TIEMPO	Mantener cuidadosamente un registro de la fecha en la que expiran los derechos de auditoría para cada uno de los proyectos de petróleo y gas, así como de las disposiciones de los registros relacionados a los mismos. Utilice esta información para controlar si el gobierno está llevando a cabo auditorías fiscales de manera oportuna.	Sociedad civil
 RENDICIÓN DE CUENTAS	Publicar auditorías y un informe anual sobre los ingresos del petróleo, incluyendo toda la información sobre las actividades y resultados de las auditorías.	SUNAT
	En el caso de que se invite al Perú a comenzar un proceso de adhesión a la OCDE, ese organismo debería prestar su apoyo para persuadir al gobierno peruano de que lleve a cabo auditorías rigurosas y periódicas de los costos del petróleo, y que así mismo se haga público el proceso y los resultados.	OCDE
	Presionar para que el gobierno realice un informe público sobre las actividades de auditoría y sus resultados, y que supervise el uso de los derechos de auditoría de costos por parte del gobierno.	Sociedad civil
	Integrar información sobre auditorías de costos (por ejemplo, actores involucrados, auditorías y ajustes realizados y / o prácticas relacionadas con informes de resultados por parte del gobierno) dentro del marco sugerido por la EITI a nivel nacional.	Sociedad civil

NOTES

- ¹ Ver, p. e., Index Mundi, Producción y consumo anuales de petróleo crudo en el Perú, según fuentes de la United States Energy Information Administration, <https://www.indexmundi.com/energy/?country=pe>
- ² Datos proporcionados por la asociación de empresas petroleras peruanas Sociedad Peruana de Hidrocarburos; *Gestión*, "Producción de Petróleo y Gas Natural de Perú Sigue de Capa Caída, ¿Cuánto Cayó en Julio?, 14 agosto 2018,
- ³ Marco Aquino y Caroline Stauffer, "Anadarko to Invest \$200 Million in Peruvian Oil Area: Peru's President," Reuters, October 9, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-anadarko-petrol-peru/anadarko-to-invest-200-million-in-peruvian-oil-area-perus-president-idUSKBN1CE2NB>
- ⁴ Tullow Oil, *Operations: Peru* (Londres, 2018), <https://www.tulloil.com/operations/new-ventures/peru>
- ⁵ Consejo Mundial para la Energía, *Gas in Peru* (Londres, 2014), <https://www.worldenergy.org/data/resources/country/peru/gas/>
- ⁶ Ernst & Young, *Peru's Oil and Gas Investment Guide 2017/18* (Lima, 2017), p. 99, <http://www.rree.gob.pe/Documents/2017/EY-guia-oil-gas-2017-2018.pdf>
- ⁷ Contrato Modelo de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Art. 9.6, <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/b07956a0-d673-41ed-983c-902bf474a614/ModeloContrato.pdf?MOD=AJPERES>
- ⁸ Entrevista con PeruPetro, 4 junio 2018.
- ⁹ Tabla I de Infracciones y Sanciones Tributarias, del Código Tributario, modificado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1270, publicado el 20.12.2016 y vigente desde el 1.1.2017 de acuerdo con su Primera Disposición Complementaria Final.
- ¹⁰ Entrevista con Ernst & Young Perú, 5 Junio 2018
- ¹¹ *El Comercio*, "Pluspetrol Dice Que No Tiene Deuda Pendiente con la Sunat," 6 junio 2018, <https://elcomercio.pe/economia/pluspetrol-dice-deuda-pendiente-sunat-noticia-525807>
- ¹² Entrevista con PetroPerú, Junio 5, 2018.
- ¹³ Entrevista con PeruPetro, 4 junio 2018. Sin embargo, varias fuentes señalaron la escasa colaboración entre ambas entidades; p.e., entrevista con un experto independiente en el sector petrolero del Perú, 31 mayo 2018.
- ¹⁴ Entrevista con la sociedad civil tras el proceso del EITI en el Perú, 31 mayo 2018.
- ¹⁵ Entrevista con el Ministerio de Energía y Minas, 4 junio 2018.
- ¹⁶ *Ibid.*
- ¹⁷ Entrevista con un profesional de impuestos que trabaja en el sector del petróleo en Peru, June 5, 2018.
- ¹⁸ Banco Mundial, Ingresos petroleros (en % del PIB), World Bank Data, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?end=2014&locations=PE&start=2004&view=chart>
- ¹⁹ M. Lasa Aresti, *Mineral Revenue Sharing in Peru* (New York: Natural Resources Governance Institute, 2016), https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/mineral-revenue-sharing-in-peru_0.pdf
- ²⁰ Entrevista con personal de Ernst & Young en el Perú, 5 junio 2018.
- ²¹ Entrevista con la congresista peruana Marisa Glave, de la bancada de Nuevo Perú, 1 junio 2018.
- ²² Entrevista con organización de la sociedad civil, 4 junio 2018.
- ²³ Entrevista con PeruPetro, 4 junio 2018.
- ²⁴ PriceWaterhouse Coopers, Perú: Corporate Tax Administration, 2018, <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Peru-Corporate-Tax-administration>
- ²⁵ Entrevista con Ernst & Young Perú, 5 de Junio 2018
- ²⁶ Entrevista con PeruPetro, June 4, 2018.
- ²⁷ República del Perú, Decreto Legislativo N°. 1312 (2018). *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-modifica-la-ley-del-impuesto-a-la-re-decreto-legislativo-n-1312-1469407-1/>.
- ²⁸ Andean Community Income and Capital Tax Convention, 5 mayo 2004, Art. 19, <http://internationaltaxtreaty.com/download/bolivia/dtc/Andean%20Community-DTC-May-2004.pdf>. Ver también, Sistema e Información sobre Comercio Exterios de la Organización de Estados Americanos, *DECISIÓN 40 Aprobación del acuerdo entre los estados miembros para evitar la doble imposición y del Acuerdo de Estándares para ejecutar los acuerdos sobre la doble imposición entre los estados miembros y otros estados fuera de la subregión.* (2018), <http://www.sice.oas.org/trade/JUNAC/decisiones/dec040e.asp>

- ²⁹ Entrevista con empleado tributario del sector petrolero peruano, 5 junio 2018.
- ³⁰ Iniciativa de Transparencia de las Industrias extractivas del Perú / EITI (Extractive Industries Transparency Initiative), *Sexto Informe Nacional de Transparencia de las Industrias Extractivas (Sexto Estudio de Conciliación Nacional –EITI Perú) Períodos 2015 y 2016* (2018), https://eiti.org/sites/default/files/documents/vi_informe_nacional_de_transparencia_de_las_industrias_extractivas_-_2015_y_2016.pdf
- ³¹ Entrevista con empleado tributario del sector petrolero peruano, 5 junio 2018.
- ³² Entrevista con PeruPetro, June 4, 2018.
- ³³ *Ibid.*
- ³⁴ Entrevista con organización de la sociedad civil, 4 junio 2018.
- ³⁵ Comisión de Energía y Minas [Peru Energy and Mining Commission], *Proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburo* [Draft Organic Hydrocarbons Law], *Congreso de la República* (2018),
- ³⁶ Entrevista con un periodista de investigación en el Perú, 1 junio 2018.
- ³⁷ Entrevista con experto independiente del sector petrolero peruano, 1 junio 2018.
- ³⁸ Entrevista con organización de la sociedad civil, 4 junio 2018.
- ³⁹ Andina, "Perú Mejora Presión Tributaria de 13.3% de PBI a 13.6% al Primer Trimestre, según el MEF," 4 mayo 2018.; Banco Mundial, "Ingresos fiscales (en % del PIB)," DataBank,
- ⁴⁰ C. Neyra, "Informe.21: Pedro Pablo Kuczynski y Su Relación con Hunt Oil: ¿Otra Puerta Giratoria?" *Perú21*, 19 febrero 2018,
- ⁴¹ M. Taj, "Tullow Oil Deals Signed by Disgraced Peru Ex-President under Fire," Reuters, 4 abril 2018, <https://www.reuters.com/article/us-peru-oil-tullow/tullow-oil-deals-signed-by-disgraced-peru-ex-president-under-fire-idUSKCN1HB2ZP>
- ⁴² J. Saldarriaga, "Shack: Adjudicación de lotes a Tullow cumplen con las normas," *El Comercio*, 9 mayo 2018, <https://elcomercio.pe/economia/shack-adjudicacion-lotes-tullow-cumplen-normas-noticia-518918>
- ⁴³ Ver Redacción Perú21, "Telefónica del Perú Asegura Que Ha Pagado Sus Impuestos y Que No Tiene Deudas con la Sunat," *Perú21*, 23 julio 2018.; *El Comercio*, "Sunat Reveló Millonarias Deudas de Lan Perú, Telefónica y Claro," 18 mayo 2018.; entrevista con congresista del Perú, 1 junio 2018.
- ⁴⁴ Entrevista con un periodista de investigación en el Perú, 1 junio 2018.
- ⁴⁵ Entrevista con PetroPerú, 5 junio 2018; T. Céspedes y M. Taj, "Petroperu Modifying Contract with GeoPark to Win Govt Approval," Reuters Market News, 17 noviembre 2015, <https://www.reuters.com/article/peru-oil-idUSL1N13C2J020151117>
- ⁴⁶ PetroPerú, "Informe de ganancias: informe completo anual de ganancias de PetroPerú," 30 mayo 2018.; R. Bambarén, "Cien empresas concentran cerca del 40% de ingresos facturados en 2017," *La República*, 2 julio 2018, <https://larepublica.pe/economia/1270887-cien-empresas-concentran-cerca-40-ingresos-facturados-2017>; entrevista con PetroPerú, 5 junio 2018.
- ⁴⁷ Entrevista con PetroPerú, 5 junio 2018.



Foto: Activistas indígenas en Perú protestan el desarrollo a grande escala de petróleo, lo cual frecuentemente crea polución y amenaza los normas culturales (Fede Blanco / CIDH).

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 19 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza. Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
 Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
 Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
 Oxfam Brasil (www.oxfam.org.br)
 Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
 Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
 Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
 Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
 Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
 Oxfam IBIS (Dinamarca) (www.oxfamibis.org/)

Oxfam India (www.oxfamindia.org)
 Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
 Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
 Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
 Oxfam México (www.oxfamMexico.org)
 Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz)
 Oxfam Novib (Países Bajos) (www.oxfamnovib.nl)
 Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca)
 Oxfam Sudáfrica (www.oxfam.org.za)

Observador: KEDV (Oxfam Turquía)