

## La historia del llamado “Adelanto del canon” y la deuda que asumirá el Gobierno Regional de Apurímac

Reprogramaciones convirtieron préstamo de S/ 149 millones a deuda de S/ 254 millones.

*Por: Aida Moreno, Epifanio Baca y Esteban Valle-Riestra.*



*Foto: Leslie Moreno / Ojo Público.*

*Ante las restricciones para la operación del sector minero y la caída de las cotizaciones de los precios de los minerales a raíz del COVID-19, las regiones que alojan las principales operaciones mineras podrían observar reducciones significativas en los recursos que reciben por concepto de canon. En escenarios de crisis sectoriales experimentados en el pasado, el Gobierno adoptó distintas medidas con el fin de compensar los balances negativos de las regiones: una de ellas fue el mal llamado “adelanto de canon”. En vista del posible uso de este mecanismo como estrategia para lograr reactivación económica del país tras la pandemia, ofrecemos en este artículo un análisis detallado de su aplicación en la región Apurímac, a fin de observar sus potencialidades y -sobre todo- debilidades que deben repararse.*

## LOS ANTECEDENTES

En el año 2013, el Gobierno Regional de Apurímac (GR-Apurímac) contrajo una deuda con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) por un monto de S/ 149 millones. El objetivo era financiar proyectos de inversión de gran importancia para la región. Esta operación de endeudamiento se dio en respuesta a las grandes expectativas que despertó el inicio del megaproyecto minero Las Bambas en una región con altos indicadores de pobreza y brechas sociales que afectan principalmente a la población rural. Como los recursos del canon minero tardarían en llegar, había que ofrecer una salida teniendo como garantía de pago los recursos que llegarían en cuanto Las Bambas empezara a generar utilidades. Sin embargo, la postergación del pago del impuesto a la renta (IR) por parte de esta empresa, entre otros factores, generaron un incremento de la deuda en casi dos tercios de su valor inicial. Hoy, el GR-Apurímac le debe al Estado S/ 254 millones.

La opacidad y falta de transparencia caracterizaron el manejo de este tema, mal llamado “adelanto de canon”. En ese sentido, la presente nota tiene por fin explicar cómo el GR-Apurímac, una de las regiones con los menores índices de desarrollo del país, contrajo la deuda y asumió su incremento, producto de ampliaciones en el plazo de repago. Para ofrecer una descripción clara, identificamos como ejes las distintas fases de este proceso y los actores que participaron en cada una de ellos. Asimismo, alcanzamos una estimación de la magnitud de la deuda y el impacto que tendrá en el presupuesto, llegado el momento del pago de cuotas.

### 1. LAS FASES DEL ENDEUDAMIENTO

Apurímac es una región con alta incidencia de pobreza monetaria y un territorio de difícil acceso. En los últimos años, la pobreza disminuyó de manera sustancial, pero las brechas sociales se mantienen y las expectativas económicas por la presencia de la actividad minera son grandes. El proyecto minero Las Bambas constituía el más importante de la región debido a los recursos futuros que representaba, con una producción estimada de cobre equivalente al 2% de la producción mundial. Siendo así, podía atender las demandas de inversión pública del territorio en un mediano y largo plazo, a través de los recursos del canon y las regalías generadas. Sin embargo, las expectativas acumuladas y las necesidades de la región mostraban una realidad que debía ser atendida por el Gobierno nacional en un plazo más corto.

Este proceso inicia en diciembre del 2012 con la aprobación de la operación de endeudamiento interno<sup>1</sup>. Al año siguiente, el Ministerio de Economía y Finanzas

---

<sup>1</sup> DECRETO SUPREMO N° 286-2012-EF, Aprueban Operación de Endeudamiento Interno y de Administración de Deuda. <https://bit.ly/3hmSA75>

(MEF), el Banco de la Nación (BN) y el GR-Apurímac dan paso a una serie de operaciones orientadas a financiar 26 proyectos de inversión pública. La operación inicial o crédito comprometió un monto de S/ 149 millones; sin embargo, en la actualidad, la deuda se estima en S/ 254 millones.

Para entender cómo se dio este incremento del 70%, deben tomarse en consideración cuatro elementos clave: las tres fases que tuvo el proceso, la fecha de la firma de los contratos, las partes involucradas y las tasas de interés pactadas<sup>2</sup>.

### *Fase 1: El crédito y el Convenio de Traspaso de Recursos*

El 22 de enero del 2013, el MEF firmó un crédito con el BN por un monto ascendente a S/ 149 millones. Según el contrato<sup>3</sup>, este crédito debía ser cancelado en una sola cuota el 5 de enero del 2016. Mientras el pago no se hiciera efectivo, correspondería al MEF un pago periódico de intereses con una tasa efectiva anual del 3.9%. El contrato también señalaba que, de no pagarse el crédito en la fecha indicada, se llevaría a cabo una segunda operación de refinanciación; figura que abordaremos en la segunda fase.

Establecidos estos términos, en un segundo momento, en mayo del 2013, el MEF y el GR-Apurímac fijaron los términos y condiciones para el traspaso del dinero a través de un Convenio de Traspaso de Recursos firmado por ambas entidades. En el Convenio, el gobernador de Apurímac se comprometió también a reembolsar todas las obligaciones que derivaran del crédito. Adicionalmente, se detallaron los 26 proyectos de inversión y el monto asignado a cada uno de ellos. Asimismo, se estableció el cobro de una comisión por parte del MEF del 0.1% por el servicio a la deuda.

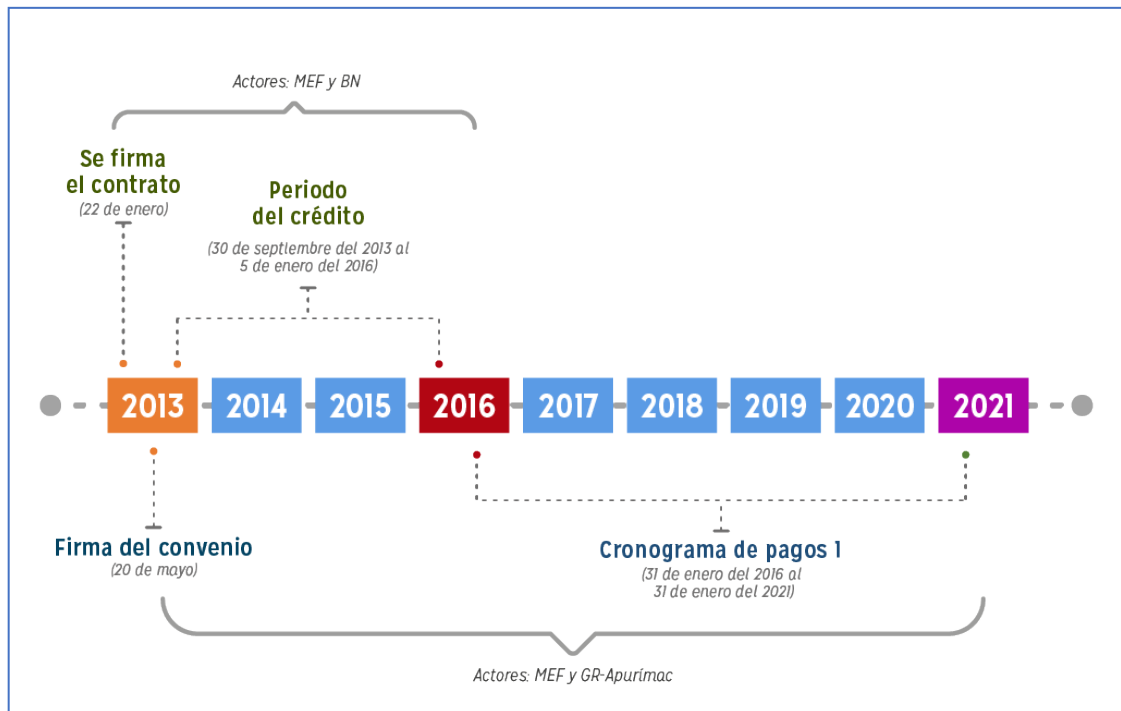
Es preciso resaltar que los S/ 149 millones otorgados por el BN al MEF fueron trasladados al Gobierno Regional desde el primer desembolso. En esta fase, el monto que tendría que pagar el Gobierno Regional ascendía a S/ 166 millones, considerando intereses y comisiones. Ello como resultado de pagar una tasa efectiva anual del 4.65% correspondiente al Convenio y una comisión del 0.1%. Este monto se pagaría según un cronograma que iría desde el 31 de enero del 2016 al 21 de enero del 2021.

---

<sup>2</sup> Existen tres tasas diferentes durante todo el proceso. Estas varían según el tipo de contrato firmado y dependen del periodo o cronograma pactado, así como también del tipo de operación y actores involucrados.

<sup>3</sup> Contrato de crédito y administración de deuda entre el MEF y Finanzas y el Banco de la Nación.

Gráfico 1: El contrato de crédito y el convenio de traspaso de recursos



Fuente: MEF-BN. Elaboración: GPC.

### Fase 2: La Operación de Administración de la Deuda

A enero del 2016, el MEF no logró cancelar al Banco de la Nación la deuda contraída en el plazo acordado. Los precios de cotización del cobre se encontraban en un nivel mínimo en la década. Concurrente a esta fecha, las cuentas fiscales del país mostraban un déficit de 3.4% del PBI. Por otra parte, el proyecto minero Las Bambas aún se encontraba en una fase inicial de su desarrollo, sin reportar utilidades que regresaran a la región a través del mecanismo del canon minero. Como fue mencionado, para este escenario de expiración del compromiso de pago el contrato contemplaba una operación de refinanciación de la deuda.

Esta operación se llevó a cabo mediante la entrega de bonos soberanos al Banco de la Nación. El monto colocado para esta operación fue de S/ 137 millones, el 06 de enero del 2016, según el registro histórico de emisiones internas de bonos soberanos, con una tasa cupón del 7.8% nominal anual fija y periodicidad semestral. El valor nominal de cada documento fue de S/ 1,000 y la fecha de vencimiento de cada uno de ellos fue fijada al 12 de agosto del 2020.

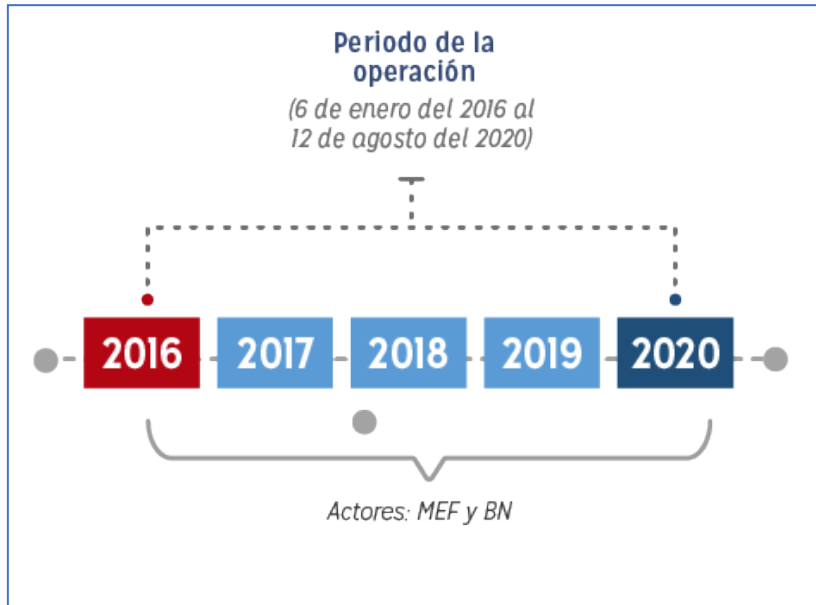
Se estima que el monto que tendría que pagar el MEF alcanzaría los S/ 186 millones, incluido los cupones<sup>4</sup> y monto colocado<sup>5</sup>. De este monto, S/ 43 millones ya habrían

<sup>4</sup> Cupón: Representa el interés que paga el bono.

<sup>5</sup> Monto colocado: Representa el monto ofertado.

sido pagados, según la condición de pago semestral de cupones y quedaba un saldo de S/ 143 millones correspondiente al valor nominal y los cupones restantes.

**Gráfico 2: La operación de refinanciamiento de la deuda**



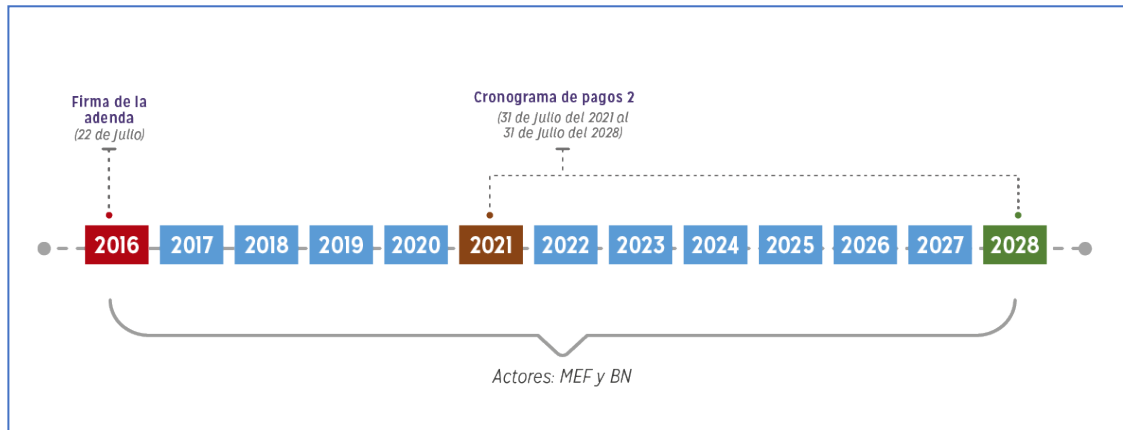
Fuente: MEF-BN. Elaboración: GPC.

### **Fase 3: Adenda del Convenio de Traspaso de Recursos**

La adenda se firmó el 22 de julio del 2016, en vista de que las proyecciones sobre el año de inicio para el pago de IR por la minera Las Bambas no se cumplieron. Los ajustes implementados incorporaron cambios en la fecha de pago de la primera y última cuota. En consecuencia, el periodo para el cálculo de los intereses también sufrió modificaciones. No obstante, el resto de condiciones se mantuvo sin alteraciones.

Producto de esta reestructuración en el cronograma, el GR-Apurímac tendría que reembolsar al MEF S/ 254 millones, considerando intereses y comisiones. Este nuevo cronograma irá del 31 de julio del 2021 hasta el 31 de julio del 2028.

Gráfico 3: Adenda del Convenio de Traspaso de Recursos



Fuente: MEF-BN. Elaboración: GPC.

## 2. ¿A CUÁNTO ASCIENDE LA DEUDA?

La deuda evolucionó con el desarrollo de las fases. Originalmente, el monto total desembolsado en la fase 1 fue de S/ 149 millones; luego, producto del refinanciamiento en la fase 2, la deuda contraída por el MEF ascendió a S/ 186 millones. En paralelo, con la firma del Convenio, el GR-Apurímac adquirió una obligación de reembolso de S/ 166 millones; sin embargo, la adenda al Convenio elevó este monto a S/ 254 millones en la fase 3, considerando intereses acumulados y comisiones.

¿Qué factores determinan el incremento de esta deuda?, ¿cómo impactará en el presupuesto del GR-Apurímac? A continuación, hacemos una comparación de la situación inicial y final de la deuda, con el objetivo de deducir el monto adicional que tendría que pagar el GR-Apurímac.

### EL COSTO FINAL DE LA DEUDA

Como resultado de la reestructuración del cronograma, se estima que la deuda sería de S/ 254 millones; esto representa S/ 97 millones adicionales al costo inicial estimado. Solo en intereses y comisiones, el GR-Apurímac tendría que pagar S/ 104 millones, equivalente al 41% del monto total adeudado.

Para el cálculo de intereses se aplicó la tasa efectiva anual de 4.65% sobre el monto total desembolsado, establecido en el convenio con el MEF. Estos intereses se acumularán durante el periodo comprendido entre el 30 de setiembre del 2013 y el 31 de setiembre del 2028; es decir 14.8 años. Al 31 de setiembre del 2028, los intereses sumarían S/ 103 millones.

Para las comisiones, se aplicó la tasa de 0.1% sobre el saldo adeudado. Al 31 de setiembre del 2028, el monto estimado sería S/ 1.1 millones. Finalmente, se

establece el pago semestral de cuotas; siendo la primera el 31 de julio del 2021 y la última el 31 de julio del 2028.

**Cuadro 1: Restructuración del cronograma de pagos del GR de Apurímac  
(Miles de soles)**

VCTO	Periodo	Dk	Ik	Ck	Rk	Comisión	Cuota total
-	0	S/ 149,385	S/0	S/0	S/0	-	-
31/07/2021	1	S/ 149,385	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 149	S/ 16,978
31/01/2022	2	S/ 139,426	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 139	S/ 16,968
31/07/2022	3	S/ 129,467	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 129	S/ 16,958
31/01/2023	4	S/ 119,508	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 120	S/ 16,948
31/07/2023	5	S/ 109,549	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 110	S/ 16,938
31/01/2024	6	S/ 99,590	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 100	S/ 16,928
31/07/2024	7	S/ 89,631	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 90	S/ 16,918
31/01/2025	8	S/ 79,672	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 80	S/ 16,908
31/07/2025	9	S/ 69,713	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 70	S/ 16,898
31/01/2026	10	S/ 59,754	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 60	S/ 16,888
31/07/2026	11	S/ 49,795	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 50	S/ 16,878
31/01/2027	12	S/ 39,836	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 40	S/ 16,868
31/07/2027	13	S/ 29,877	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 30	S/ 16,858
31/01/2028	14	S/ 19,918	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 20	S/ 16,848
31/07/2028	15	S/ 9,959	S/ 6,869	S/ 9,959	S/ 16,828	S/ 10	S/ 16,838
		-S/ 0				-S/ 0	-
							S/ 253,619

Fuente: MEF. Elaboración: GPC.

Según el contrato, los recursos que se destinarán al pago de la deuda serán los recursos determinados. Siendo el canon minero el componente más importante de estos, el pago del IR por parte de la empresa minera las Bambas será determinante al momento de definir el cronograma de pagos de la región, y por tanto su cumplimiento. Recordemos que Las Bambas inició su producción comercial en el 2016 y en base a ello el MEF estimó, inicialmente, que la empresa empezaría a pagar IR en el 2020; no obstante, según el último Marco Macroeconómico Multianual dicho pago se daría recién en el 2023.

### 3. EL IMPACTO DE LA DEUDA EN EL PRESUPUESTO DEL GR-APURÍMAC

Si observamos la evolución del presupuesto de los recursos determinados del GR-Apurímac desde el 2013, notamos que estos aumentaron considerablemente desde el 2017, siendo el 2018 el año con mayor presupuesto (S/ 80 millones). Es probable que con el inicio de pago del IR por parte de Las Bambas estos recursos aumenten gradual y sustancialmente. Para mostrar el impacto, tomaremos el presupuesto más alto a efectos de determinar qué porcentaje de este estaría comprometido al pago de la deuda por cuotas por año.

El siguiente cuadro muestra que, con el pago de la cuota más baja, el GR-Apurímac estaría comprometiendo el 21% de su presupuesto por recursos determinados y con la cuota más alta el 42% de sus recursos.

**Cuadro 2: Presupuesto del GR-Apurímac comprometido al pago de la deuda**

Año	PIM Recursos determinados <sup>6</sup>	Deuda comprometida	% comprometido
2021	80,435,382	16,977,614	21.1%
2022	80,435,382	33,925,351	42.2%
2023	80,435,382	33,885,515	42.1%
2024	80,435,382	33,845,679	42.1%
2025	80,435,382	33,805,843	42.0%
2026	80,435,382	33,766,007	42.0%
2027	80,435,382	33,726,171	41.9%
2028	80,435,382	33,686,335	41.9%

Fuente: MEF. Elaboración: GPC

#### “ADELANTO DEL CANON” INCLUYE A VARIOS MUNICIPIOS DE LA REGIÓN

El GR-Apurímac no ha sido la única entidad del departamento en endeudarse con el mal llamado “adelanto de canon”. Las municipalidades involucradas en un proceso similar son: MP Abancay, MD Curahuasi, MP Cotabambas, MD Challhuahuacho, MP Grau, MD Progreso, MD Coyllurqui, MD Haqira, MD Cotabambas, MP Chincheros y MP Andahuaylas.

Los montos de endeudamiento van desde los S/ 29 hasta los S/ 134 millones. Asimismo, el registro de emisiones internas de bonos soberanos muestra que existen montos colocados destinados a “refinanciar” la deuda de todos y cada una de estas operaciones; por lo que se deduce que el proceso de endeudamiento de cada una de

<sup>6</sup> Comprende los Rubros: Contribuciones a Fondos, Fondo de Compensación Municipal, Impuestos Municipales, Canon y Sobrecanon, Regalías, Renta de Aduanas y Participaciones.



ellas sería muy similar al proceso del GR-Apurímac, claro, con sus respectivas tasas y plazos. Asimismo, muchas de estas entidades ya han solicitado la restructuración de su cronograma de pagos.

#### 4. LA “FACILIDAD FINANCIERA” DECRETADA POR EL GOBIERNO PARA REGIONES MINERAS

La demora en la llegada del canon minero no es un problema presente solo en Apurímac, también se observa en Cusco con los proyectos mineros Constancia y Antapaccay, y en Arequipa con Ampliación Cerro Verde, por citar los más importantes. En el caso de Las Bambas, el canon minero tomará entre 7 a 8 años en la región. Mientras tanto, la población ve que los minerales salen de su territorio y sufre los impactos ambientales que esta actividad genera, pero el tan mentado canon minero no llegará aún para financiar los proyectos que la región espera.

El año 2013, el gobierno de Ollanta Humala facilitó un préstamo disfrazado de “adelanto de canon” al GR-Apurímac y algunas municipalidades, las cuales ahora acumulan una deuda inimaginable al principio. Para no repetir este tipo de experiencias, que hoy se presenta muy complicada en Apurímac, el gobierno aprobó la llamada “facilidad financiera a gobiernos regionales y gobiernos locales”. Esta medida autoriza al MEF a “otorgar una facilidad financiera hasta por la suma de S/ 500 000 000 (Quinientos millones de soles) a favor de los gobiernos regionales y locales que, en el marco de la Ley N° 27506 (Ley de Canon), aún no reciben ingresos por concepto de canon minero derivado de las unidades mineras que, a la fecha de entrada en vigencia de esta norma, están en operación comercial”. Lo ha hecho en la décima disposición complementaria del DU 021-2020, del 23 de enero del presente año, que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales y dicta otras disposiciones.

La novedad de esta medida es que “los montos desembolsados provenientes de la facilidad financiera son devueltos al Tesoro Público, sin intereses, a partir del primer año que reciban los recursos por concepto de canon minero”. Es decir, el MEF aprobó una norma para facilitar préstamos a gobiernos regionales y locales donde el canon minero está tardando en llegar, libre de intereses, es decir, asumiendo el costo del subsidio.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resulta evidente que en el manejo de esta operación de endeudamiento hubo una escasa transparencia por parte de todos los actores involucrados. Si partimos de las declaraciones del ex presidente Ollanta Humala, esta operación fue disfrazada como un “adelanto de canon”<sup>7</sup>, obviando la información vinculada a los intereses que implicaba la operación. Asimismo, en dichas declaraciones se comprometían, específicamente, los recursos del canon minero más no los provenientes de las regalías. Esto es importante dado que desde el inicio era difícil que el GR-Apurímac pudiera empezar con los reembolsos del crédito el año 2016, pues ese fue el primer año de entrada en producción del proyecto Las Bambas. Proyectos mineros de esta envergadura toman al menos entre 4 a 5 años en recuperar sus inversiones; mientras tanto, no declaran utilidades y, en consecuencia, no generan canon minero. En ese sentido, ¿con qué recursos se pensaba que el GR de Apurímac pudiera pagar la deuda?

Por otro lado, todos los documentos formales vinculados a esta operación son claros al definir el tipo de operación como un préstamo y comprometer el pago con el dinero de la fuente Recursos Determinados, dentro de los cuales se encuentra el canon minero y las regalías, el FONIPREL. Entonces, la pregunta que salta es ¿por qué no se empezó a pagar la deuda con el dinero de las regalías mineras? Una de las posibles respuestas sería que en el discurso del gobierno de entonces se dijo que eso se pagaba con los recursos del canon minero. Lo que nadie imagino (o se prefirió obviar) en ese momento es que, con los beneficios como la depreciación acelerada, altos costos financieros y precios volátiles del cobre, la llegada del canon tomaría 07 años.

Llama la atención cómo un préstamo de S/ 149 millones pasó a convertirse en una deuda de S/ 254 millones como resultado de las reprogramaciones; un préstamo pactado inicialmente para 06 años y que se ha prolongado a 14 años. Resulta evidente que en esta operación de deuda hubo serias fallas de planificación y que la responsabilidad política es clara y empieza con las estimaciones realizadas por el MEF del pago del IR de Las Bambas. Sin duda, esos errores fueron determinantes y llevaron a reestructurar el cronograma de pagos del GR-Apurímac. En suma, solo entre intereses y comisiones, el GR terminaría pagando S/ 103 millones.

Según el contrato de reprogramación de la deuda, el GR-Apurímac tendría que empezar a pagar su deuda desde el 31 de julio de 2021. La pregunta es si la autoridad regional aceptará hacerlo con los recursos de las regalías mineras, porque como dijimos, el canon minero llegará con suerte el año 2023; si así fuera, el pago de la

---

<sup>7</sup> <https://www.actualidadambiental.pe/humala-sobre-mineria-ilegal-se-aplicara-todo-el-peso-de-la-ley-y-se-intensificaran-las-interdicciones/>

deuda se llevaría el 21% de su presupuesto de la fuente Recursos Determinados en el escenario más conservador. Ante esta situación y tomando en cuenta la “facilidad financiera” aprobada por el Gobierno, las autoridades apurimeñas han planteado la condonación de intereses; mientras que otros sectores más radicales exigen la condonación total de la deuda. Desde nuestro punto de vista la “facilidad financiera” aprobada por el Gobierno refleja, por un lado, el poder de influencia que tiene el sector minero y, por el otro, el reconocimiento del error cometido en Apurímac, haciendo pasar un préstamo por “adelanto de canon” que además fue mal manejado.

## POSIBLES SALIDAS POST-PANDEMIA

Dado el contexto actual y el impacto negativo que tendrá el COVID-19 sobre la renta extractiva en el 2021, el pago de la primera cuota de la deuda contraída por el GR-Apurímac representaría una carga presupuestal difícil de absorber. La facilidad financiera otorgada por el MEF podría constituir una herramienta que ayude a cuestionar el pago total de intereses. ¿Qué opciones tendría el GR-Apurímac para hacer frente a sus obligaciones? En nuestra opinión tendría tres opciones:

1. Condonación de intereses<sup>8</sup>: acto jurídico en el que el MEF renuncia a su derecho de cobro de intereses; de ese modo, se extingue la obligación de pago por parte del GR-Apurímac. Si bien esta figura depende únicamente de la voluntad política; representa también un costo de S/ 103 millones que tendría que asumir el MEF.
2. Aplicación retroactiva<sup>9</sup> de lo dispuesto en el D.U. N° 021-2020: es la aplicación de la norma más favorable al GR-Apurímac para el cumplimiento de sus obligaciones con el MEF; en cuyo caso, la entidad regional podría acogerse a la facilidad financiera otorgada en el D.U. Si bien esta figura es propia del derecho penal, es tarea del GR y su área legal buscar la forma que mejor se adapte en el derecho público administrativo. Esta salida es la más compleja; sin embargo, de ser factible, obedecería únicamente a principios legales y no a voluntades.
3. Excepción de cumplimiento: El GR-Apurímac podría conseguir la suspensión temporal de la primera cuota en atención a una situación excepcional como lo es la emergencia sanitaria. El espíritu de esta norma radica en que la situación de emergencia actual encaja perfectamente en la definición de un evento “extraordinario, imprevisible e irresistible”; el cual pone en riesgo el cumplimiento de la obligación por parte del GR-Apurímac.

<sup>8</sup> La Condonación – Revista – PUCP.

<sup>9</sup> La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador – revista – PUCP.