

Comunicado N° 01-2022-CF

Comunicado del Consejo Fiscal respecto a nueva norma sobre la devolución de aportes del FONAVI

El Consejo Fiscal (CF) muestra su preocupación por la aprobación en el pleno del Congreso de la República de un proyecto de ley (PL) que propone precisiones a la *Ley N° 31173, Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley N° 29625, Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo*. Este PL ha sido aprobado sin consideraciones de responsabilidad fiscal y vulnerando los artículos constitucionales que impiden la creación o el aumento del gasto público por parte del Poder Legislativo y otorgan la competencia de administrar la hacienda pública al Poder Ejecutivo.

El PL mantiene muchos de los aspectos cuestionables referidos a la devolución de aportes del FONAVI establecidos por la Ley N° 31173¹, que llevaron a que, en mayo de 2021, el Poder Ejecutivo interponga una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional (TC), y que, si bien fue admitida a trámite, a la fecha aún se encuentra en proceso de evaluación por parte del TC².

Así, el PL establece que, para efectos de la devolución de los aportes al FONAVI, los mismos deberán ser actualizados aplicando el Índice de Precios al Consumidor (IPC) por el período comprendido entre el momento del aporte y la fecha de devolución. Esto, según cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), genera que la devolución de recursos del FONAVI tenga un costo total de aproximadamente S/ 42 mil millones, lo cual es equivalente a 21 por ciento del Gasto No Financiero del Gobierno General o 4,6 por ciento del PBI previstos para 2022 en el Marco Macroeconómico Multianual vigente³. Esta disposición además del considerable costo fiscal que genera no es compatible con la jurisprudencia del TC que instruyó al Congreso de la República para que, en colaboración con el Poder Ejecutivo y la Comisión Ad Hoc creada por la Ley N° 29625⁴, regule el procedimiento de devolución de aportes al FONAVI⁵.

Además, el PL aprobado mantiene la obligatoriedad de devolver a los fonavistas tanto las aportaciones descontadas de sus remuneraciones como las realizadas por sus empleadores, el Estado y otros. El CF nota que esto contravendría la jurisprudencia del TC que interpretó que la devolución de los aportes de los empleadores, el Estado y otros, se destinará a un fondo colectivo y solidario, con el objeto de lograr la satisfacción de la necesidad básica de vivienda de los fonavistas que así lo requieran⁶.

¹ Ley que garantiza el cumplimiento de la Ley N° 29625, priorizando a la vulnerable, como consecuencia de la pandemia de la COVID-19, publicada el 27 de abril de 2021 en el Diario Oficial El Peruano.

² Expediente N° 00016-2021-PI/TC

³ Aun cuando el costo fiscal de la devolución del FONAVI con esta norma sería significativamente menor al de la Ley N° 31173, que es inaplicable por su alto costo fiscal (de casi 470 veces el PBI), el Congreso sigue generando un significativo costo fiscal al legislar en esta materia.

⁴ Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo, aprobada mediante referéndum (octubre 2010) y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2010.

⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 0008-2017-PI/TC, por la cual se declaró inconstitucional la fórmula establecida en la Ley N° 30114.

⁶ Sentencia del TC recaída en el expediente N° 0007-2012-PI/TC.

Otro aspecto que se mantiene de la Ley N° 31173 es el relacionado a los Certificados de Reconocimiento de Aportaciones y Derechos del Fonavista (CERAD), que son documentos que certifican el monto que debe devolverse a cada aportante, y que con la nueva ley serán reconocidos como deuda pública, con lo que adquirirían también la característica de título valor negociable. Esto significaría la creación de nueva deuda pública, que, según el MEF⁷, se generaría sin considerar los principios, procedimientos, técnicas e instrumentos establecidos en el Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

Por lo expuesto anteriormente, el CF considera que tanto el PL recién aprobado como la Ley N° 31173 estarían vulnerando la Constitución Política del Perú en lo que respecta a: i) la prohibición del Congreso de la República para crear o aumentar el gasto público (artículo 79), ii) el principio de equilibrio presupuestario (artículo 78), y iii) la competencia del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública (artículo 118).

Por ello el CF reitera su exhortación a las autoridades de todos los poderes del Estado a actuar con responsabilidad fiscal; más aún en un contexto de mayor vulnerabilidad de las finanzas públicas y en el que aún no se ha establecido un marco fiscal de mediano plazo. Del mismo modo se exhorta al TC, a actuar con mayor celeridad y de forma oportuna sobre todo en casos como el de la Ley N° 31173 en la que de manera flagrante se ha violado los artículos constitucionales antes mencionados.

Lima, 14 de enero de 2022

CONSEJO FISCAL DEL PERU

⁷ Según las observaciones realizadas por el Poder Ejecutivo a la Ley N° 31173 presentadas el 13 de abril de 2021.