



FONAVI y la deuda pendiente

Los esfuerzos del Estado peruano para ser reconocido como sujeto de crédito en el extranjero suelen ser celebrados a nivel internacional. No obstante, queda pendiente una serie de compromisos dentro del país que sería prudente que fueran asumidos. Entre los potenciales “perros muertos” históricos se puede citar las deudas referidas a la reforma agraria o las contribuciones previsionales al liquidado IPSS. Otro posible caso que está dando que hablar, pero sobre el cual la ciudadanía sabe poco, es la supuesta deuda con los fonavistas.

Pareciera que pocos nos hemos dado cuenta que el 3 de octubre próximo, junto a las elecciones municipales, estaremos respondiendo la consulta del referéndum por la aprobación del proyecto de Ley de devolución del dinero del Fonavi.

Brevemente, recordemos cómo surge esta historia. El Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi) se creó en 1979, al final de la dictadura militar, con la finalidad de facilitarle a los aportantes el acceso a una vivienda adecuada. Este fondo se levantaba a través de una retención obligatoria de un porcentaje del sueldo de los trabajadores y de un pago de los empleadores. Dichos recursos eran usados para construir viviendas y otorgar préstamos concesionales de vivienda que eran sorteados entre los aportantes. Como suele ser el caso con esta clase de iniciativas, relativamente pocos se beneficiaron. En los noventa, se amplió el uso de los recursos para financiar gasto público en obras de infraestructura urbana, electrificación y saneamiento. Finalmente, en 1998, se decidió sincerar la situación y cambiarle de nombre a Impuesto Extraordinario de Solidaridad, el cual se mantuvo por tres años más.

Los reclamos respecto a la “deuda” con los fonavistas se dan porque hasta 1998 el Fonavi no era un impuesto, sino una contribución. Los impuestos son de libre disponibilidad por el Estado, mientras que las contribuciones se pagan a cambio de alguna contraprestación específica. En teoría, los recursos obtenidos de una contribución solamente pueden ser usados para lo que fue establecida. Por ello, desde hace un tiempo, un grupo de fonavistas ha estado reclamando que los fondos del Fonavi que fueron usados para otros fines luego de su liquidación sean devueltos en efectivo. Para ello, solicitaron someter a referéndum un proyecto de ley al res-

pecto. Luego de varios rebotes y giros legales, el caso por fin llegó al Tribunal Constitucional, el cual aprobó la realización del mismo para decidir si se aprueba o no el proyecto.

Lamentablemente, no ha habido una campaña de difusión que explique a los votantes las consecuencias de cada una de las dos opciones. La legalidad del proyecto de ley no ha sido discutida, a pesar de que aparenta tener serios problemas. Las autoridades competentes no parecen haberse preocupado por determinar las potenciales obligaciones que surgirían ni la forma en que podrían ser atendidas en caso de existir. La incertidumbre al respecto lleva a algunos a preocuparse de que el monto a ser potencialmente “devuelto” sea excesivo. Se ha hablado de una cifra de S/. 22 mil millones, lo que sería una deuda muy elevada.

Hagamos un esfuerzo por estimar algunas de las cifras principales. El Fonavi comenzó a recaudarse en 1980 y duró hasta agosto de 1998. Los porcentajes de aportación al mismo variaron con los años; pero, con excepción de unos meses en 1993, los empleadores pagaron la gran mayoría de lo recaudado. En los primeros ocho años, los empleadores aportaron hasta el 89% del Fonavi y el 100% en los últimos tres años. El resto era pagado por los trabajadores. Entendemos que la parte pagada por los empleadores se debería considerar como un impuesto y no tiene por qué devolverse a un empleado que nunca la aportó. Así, en principio, la devolución planteada debería incluir solamente lo aportado por los trabajadores.

Según información obtenida del BCRP y aplicando las tasas de contribución de los trabajadores y las tasas pagadas por los empleadores, se puede estimar que el valor de las contribuciones de los trabajadores al Fonavi, entre 1993 y 1998, asciende a aproximadamente S/. 1,600 millones de hoy (es decir, soles ajustados por la inflación). Al no tener disponibles cifras para el periodo 1980-1992, asumimos que se hicieron contribuciones sobre la misma base de ingresos anuales del periodo 1993-1998, lo cual resulta generoso tomando en cuenta la difícil situación económica y el crecimiento de la fuerza laboral, y aplicamos las tasas de aportación del periodo (que fueron menores). Este cálculo nos da unos S/. 1,400 millones adicionales (de nuevo expresados en soles de hoy). Es decir,

las aportaciones totales de los trabajadores al Fonavi serían de aproximadamente S/. 3,000 millones.

Al estimado de aportaciones se le debe restar el valor de las viviendas y obras ya entregadas para determinar el saldo pendiente. Aunque no tenemos cifras disponibles, es perfectamente posible que el valor de las viviendas y obras financiadas superen lo aportado por los trabajadores, en cuyo caso no habría “deuda” con los fonavistas.

Si hubiera un saldo no gastado de los aportes, queda por determinar quiénes tendrían derecho a ser compensados y cómo el Estado daría la contraprestación adeudada. Según el Tribunal Constitucional, no tienen derecho a devolución quienes ya se beneficiaron con viviendas. Asimismo, considera que las obras de electrificación, agua y saneamiento financiadas con fondos del Fonavi durante el gobierno de Fujimori también son contraprestaciones válidas, por lo cual pensamos que los beneficiarios de las mismas tampoco tendrían derecho a devoluciones. Es fácil imaginarse las complicaciones que vendrán a la hora de decidir quién tiene derecho a recibir algo. Después de todo, no había cuentas individuales de Fonavi. Tampoco será fácil definir quiénes ya se beneficiaron de alguno de los programas de vivienda o de obras de infraestructura relacionados al mejoramiento de la calidad de las viviendas.

Aún si se aprueba el proyecto de devolución, el TC hace indicaciones que le terminan dando al Congreso y al Ejecutivo bastante margen de maniobra para definir no solo quiénes son los beneficiarios, sino, además, cómo se honrará el compromiso. Hay que indicar que no existe una obligación de hacer devoluciones individuales y en efectivo. Es preocupante, por lo tanto, que se genere la expectativa entre muchos ciudadanos con respecto a una devolución que no tendría por qué ocurrir ni por qué ser individualizada. Más bien, esperamos que en el caso que se opte para la devolución (si la hay) se priorice a los fonavistas más necesitados y se les favorezca con programas de vivienda o de infraestructura.

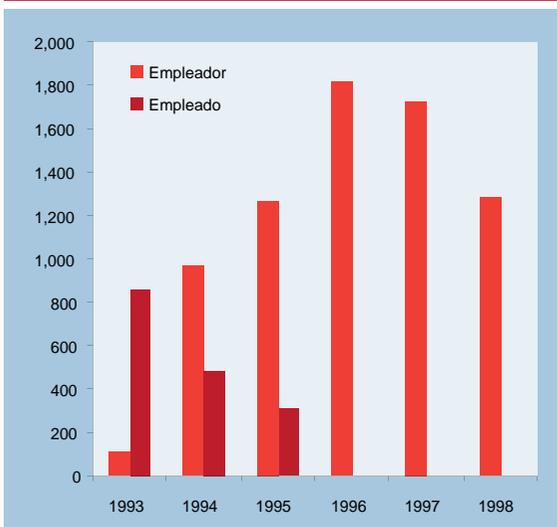
En todo caso, lo importante es que el Estado debe hacer un esfuerzo por identificar y valorizar sus deudas potenciales y establecer una estrategia clara para manejarlas a futuro. Si esto se hubiera hecho, no estaríamos enfren-

Entrada en vigencia de las leyes relativas a Fonavi

Norma	Entrada en vigencia
DL 22591	30/06/1979
Ley 25388	08/01/1992
DL 25436	16/04/1992
DL 25520	27/05/1992
DSE 043-PCM-93	27/03/1997
Ley 26969	28/08/1998
Ley 27677	02/03/2002

Fuente: Tribunal Constitucional
Elaboración: IPE

Evolución de los aportes al Fonavi (En millones de soles de julio 2010)



Fuente: BCRP
Elaboración: IPE

tando un referéndum sobre un proyecto de ley plagado de problemas, que casi nadie conoce o entiende, y cuyas consecuencias no son claras para nadie.

A estas alturas, lo importante es que se está congregando a la ciudadanía peruana para consultarle algo sobre lo cual pareciera que no tiene idea. Es urgente que se le explique qué pasa y qué está en juego, las consecuencias de votar a favor o en contra. De lo contrario, se está jugando con la democracia, quitándole importancia a la consulta popular y, posiblemente, generando grandes expectativas con respecto a devoluciones cuantiosas e irrealistas. ■