

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**PROPUESTAS LEGISLATIVAS QUE NO FUNCIONAN: HIPOTECA
INVERSA EN EL PERÚ**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGÍSTER EN DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO**

AUTOR

ALBERTO MIGUEL MORISAKI CÁCERES

ASESOR:

MARÍA DEL ROSARIO SOLEDAD MORENO SÁNCHEZ

LIMA - PERÚ

Enero, 2020

Resumen Ejecutivo

Teniendo conocimiento, según cifras del INEI, que el 63% de los adultos mayores no están cubiertos con una pensión para la vejez, por lo que tendrán que vivir de sus ahorros, continuar trabajando o recibir la colaboración de la familia o amigos, la hipoteca inversa aparece como una alternativa interesante que permitiría que estas personas cuenten con un ingreso extra a través del acceso a un crédito con garantía hipotecaria. No obstante lo anterior, tomando en cuenta las experiencias en otros países, las entrevistas realizadas a personalidades influyentes en la materia, y bibliografía revisada, la creación de la hipoteca inversa a través de una Ley no tendrá el resultado esperado, ello porque su desarrollo no está articulado a otras medidas de política que impulsa el gobierno respecto a poblaciones vulnerables, y como sucede con otras iniciativas legislativas, no se tomaron en cuenta los comentarios de los actores del mercado que se encargarían de operar este producto (bancos, empresas de seguros, etc.), las características del mercado peruano (informalidad en la construcción de viviendas, calidad de las viviendas en el país, educación financiera, proceso de ejecución de garantías, entre otros) y las distintas consideraciones a la normativa emitida (prepagado de créditos y el riesgo de descalce, requerimiento de capital y provisiones, seguro del inmueble, entre otros aspectos). De esa manera, una norma, en este caso una Ley, no es suficiente para generar la oferta y demanda en un mercado, existen otros elementos que entran a tallar, como por ejemplo las características de las viviendas, de su población, su idiosincrasia, y otros temas de estructura. Así, en lo que se refiere a la hipoteca inversa, lo que se debería atender con prioridad es justamente resolver esos temas de estructura, antes que la creación de este tipo de productos, que lo único que genera, dada la nula oferta de este producto financiero en el mercado peruano, descontento y frustración por las fuertes expectativas que produce entre la población adulta mayor. En este contexto, es importante que el Estado internalice el proceso adecuado que debería seguir la elaboración de leyes y normas, de tal manera que al final, la legislación tenga los resultados esperados y no se desperdicien los escasos recursos que dispone el Estado en legislaciones sin mayor estudio e impacto.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo.....	1
Índice.....	2
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. ¿Qué es la hipoteca inversa?	3
1.2. Justificación económica y social.....	6
CAPÍTULO 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	10
2.1. Hipótesis	10
2.2. Objetivo	10
CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA NORMA.....	11
3.1. Articulación con otras normas	12
3.2. Características del mercado peruano	15
3.2.1. Viviendas.....	15
3.2.2. Educación financiera	17
3.2.3. Ejecución de garantías	20
3.3. Análisis de la norma	24
3.3.1. Posibilidad de pre pagar	24
3.3.2. Inmueble asegurado.....	27
3.3.3. Sustento de pago	27
3.3.4. Desembolso del crédito	28
3.3.5. Límites de edad	29
3.3.6. Requerimiento de provisiones, capital y otros.....	30
CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN.....	34
CAPÍTULO 5: CONCLUSIÓN	40
Bibliografía.....	42

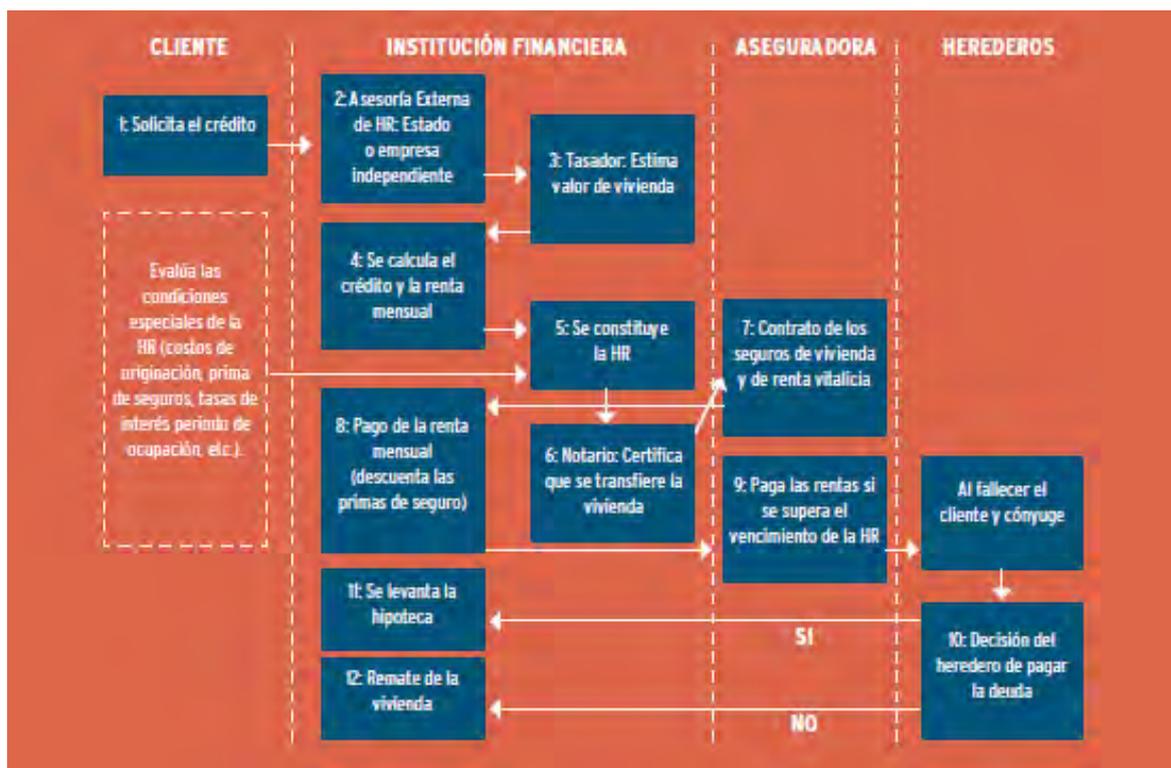
CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

1.1. ¿Qué es la hipoteca inversa?

La hipoteca inversa, según lo que señala Joan Costa-Font, Joan Gil y Oscar Mascarilla (2006), es un préstamo que otorga una entidad financiera a un adulto mayor para que disponga de un ingreso mensual extra, que en algunos casos se suman a la pensión por jubilación, pero que en muchos otros casos se convierte en el único ingreso, a cambio de poner la vivienda como garantía. Del mismo modo, la Ley que norma la Hipoteca Inversa, la define como la acción en la que una entidad autorizada por la Ley¹, concede un préstamo a favor del dueño de una propiedad contra la garantía hipotecaria de dicho inmueble. Asimismo, la Ley y Reglamento de la Hipoteca Inversa, señalan explícitamente que este producto financiero es un medio que permitirá que las personas complementen sus ingresos económicos mediante el acceso a un crédito con garantía hipotecaria, cuyo pago será exigible recién al fallecimiento del titular o titulares del crédito, a no ser que se hayan designado beneficiarios, en cuyo caso será exigible al fallecimiento de estos últimos. Finalmente, al ocurrir lo anterior, la entidad financiera ofrece a los herederos la facultad de cancelar el crédito y de esa manera se levanta la hipoteca, caso contrario, la entidad financiera ejecuta la hipoteca y con ese monto se cobra el crédito, y de quedar un excedente en la operación de remate del bien, este se entrega a los herederos o legatarios, según sea el caso.

¹ La hipoteca inversa podrá ser otorgada por las empresas de operaciones múltiples y las empresas de seguros, a que se refiere el artículo 16, literales A y D, de la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros. Asimismo, se encuentran autorizadas a realizar operaciones de hipoteca inversa las empresas administradoras hipotecarias.

Figura 1: Proceso de la Hipoteca Inversa



Fuente: BCRP

Ahora, la Ley N° 30741, Ley que regula la Hipoteca Inversa, señala que el monto del crédito será determinado en función al valor de la propiedad, la esperanza de vida del titular del inmueble y la tasa de interés, entre otros factores. En este punto es importante precisar, que se tomará en cuenta la ubicación de la vivienda, la calidad de la construcción y las expectativas de depreciación del inmueble, en lo que respecta a la esperanza de vida, se debe considerar que mientras mayor sea la esperanza de vida, mayor será el riesgo que asumirá la entidad financiera (se puede contratar una póliza de seguros para mitigar este riesgo), y en lo referente a la tasa de interés, mientras menor sea esta, mayor será el monto del crédito a desembolsar. De otro lado, en la Ley N° 30741, Ley que regula la Hipoteca Inversa, se contempla dos alternativas para el desembolso del crédito por parte de la entidad autorizada, en una sola armada o mediante abonos o disposiciones periódicas (mensuales) durante el plazo del contrato². Un tema importante a destacar de la normativa, y que se desarrollará en las siguientes secciones, es que el titular del crédito tiene la facultad de pre pagar parcial o totalmente

² Al revisar la experiencia internacional, se pudo identificar las siguiente modalidades de desembolso del crédito: 1) en una sola armada; 2) mensualidades durante un período definido; 3) línea de crédito; 4) mensualidades mientras permanezca vivo el beneficiario y su cónyuge; y, 5) combinación de las alternativas anteriores.

el crédito, sin que ello signifique el pago de algún tipo de penalidad o comisión a la entidad financiera.

Adicionalmente, se debe considerar que para que una persona pueda acceder a este producto financiero deberá asegurar el inmueble a dejar en garantía contra todo tipo de daño, estar al día en el pago de los tributos relacionados con el inmueble, además de mantener la vivienda en buen estado hasta su fallecimiento.

Como se mencionó líneas arriba, el objetivo que persigue este producto financiero es el de otorgarles a las personas, sobretodo de la tercera edad, sin pensión de jubilación o con una pensión muy baja, un ingreso extra. Así, tal como lo señala Mauricio Concha y Jorge Lladó (2013), la hipoteca inversa es un producto financiero dirigido a personas sin acceso a una pensión de jubilación o para aquellas cuya pensión es baja. Destacando, que la hipoteca inversa otorgaría un ingreso adicional, complementario a la pensión de jubilación, para las personas de la tercera edad, y también ser un producto destinado a adultos mayores que no aportaron a ningún sistema de pensiones, ello considerando la alta informalidad del mercado laboral peruano, superior al 72% al cierre del 2018, de acuerdo a cifras de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y de esa manera puedan mejorar su calidad de vida. En ese mismo sentido, en octubre de 2016, Renzo Rossini, gerente general del BCRP³, declaró a los medios de comunicación, que la hipoteca inversa permitiría a una persona dueña de un inmueble, que tenga o no una pensión, disponer de más ingresos.

³ Diario El Comercio. (2016). BCRP: "Hipoteca reversa" daría ingreso adicional a jubilados". Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/bcr-hipoteca-reversa-daria-ingreso-adicional-jubilados-227141-noticia/>

Figura 2: Características: hipoteca tradicional versus hipoteca inversa

	 HIPOTECA TRADICIONAL	 HIPOTECA REVERTIDA
Propósito	Adquirir una vivienda	Generar ingresos
Público objetivo	Población en general	Propietarios de edad avanzada
Evaluación previa	Se evalúa la capacidad de pago de los prestatarios	Se evalúa la vivienda, no es necesaria una evaluación de capacidad de pago
Valor al final de la operación	Al culminar el pago del préstamo, el prestatario tiene riqueza acumulada en la vivienda.	Una vez que la institución financiera realiza los pagos acordados, la institución financiera será propietaria de la vivienda.
Pagos	Durante el periodo del préstamo, el prestatario realiza pagos mensuales por lo que el principal se va amortizando.	El prestatario recibe pagos mensuales (renta) a cambio de la entrega de su vivienda (modalidad más usual).
Relación activo-préstamo	El activo del prestatario se incrementa con el tiempo, mientras el préstamo se va amortizando.	El activo del prestatario se reduce con el tiempo, mientras el importe del préstamo (deuda) se incrementa con el tiempo.
Relación cliente-vivienda	El cliente tiene incentivo a invertir en el mantenimiento de la vivienda.	El cliente tiene menos incentivos a invertir en el mantenimiento de la vivienda
Obligaciones del cliente durante la vigencia de la operación	El cliente debe pagar la deuda.	El cliente no tiene la necesidad de pagar la deuda mientras ocupe la vivienda, pero debe pagar los tributos relacionados con la vivienda y contratar un seguro para la protección de la vivienda.

Fuente: BCRP

1.2. Justificación económica y social

Además de lo señalado anteriormente por el BCRP, la Ley y Reglamento de la hipoteca inversa indican explícitamente que el objetivo de este producto financiero es permitir que las personas cuenten con un ingreso extra a través del acceso a un crédito con garantía hipotecaria. En ese mismo sentido, Joan Costa-Font, Joan Gil y Oscar Mascarilla (2006) señalan que en España este producto nace en una coyuntura de aumento de la esperanza de vida de la población, reducción del poder de compra de los jubilados e insuficientes pensiones. Así, consideran a la hipoteca inversa como un beneficio social, y una alternativa a los planes de pensiones y seguros de jubilación, tomando en consideración el envejecimiento de la población y la riqueza inmobiliaria de la misma.

En otras palabras, el objetivo económico - social de este producto es otorgar la alternativa a las personas adultas mayores, que sean propietarias de un inmueble, a disponer de ingresos adicionales mediante el acceso a un financiamiento con garantía hipotecaria. Es decir es un producto que se orienta principalmente a personas de mayor edad (personas en edad de jubilación) y que les permitiría utilizar su propiedad para recibir sumas periódicas de efectivo (ejemplo: mensuales) o de una sola vez, otorgadas

por una empresa financiera, mientras que el adulto mayor mantiene la propiedad del inmueble y la sigue habitando.

En ese mismo sentido, Henar Álvarez Álvarez (2009) señala que un contexto en el que en España cerca del 16% de la población era mayor a los 65 años en el 2001, más del 18% en el 2010, con tendencia al alza, además que la población mayor a los 80 años se duplicó en 20 años, origina que la cobertura de los problemas propios de la vejez necesitará muy pronto la ayuda de recursos privados. Es en ese escenario en el que se indica que la hipoteca inversa es un instrumento relevante que brinda a las personas mayores de edad la posibilidad de acceder a ingresos complementarios usando su vivienda, que con el paso de los años se ha ido revalorizando. Y todo lo anterior sustentado en data que muestra que la población adulta mayor en España ha visto deteriorar, con el transcurso de los años, su poder adquisitivo, reciben bajas pensiones, y sus gastos se han incrementado, pero simultáneamente disponen de inmuebles, cuyos valores se han ido apreciando.

Ahora, de lo dicho anteriormente, el objetivo económico – social de la creación de este producto financiero en el Perú se sustenta también en cifras. Así, según información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se observa que en el país han ocurrido grandes cambios demográficos en las últimas décadas, así por ejemplo, en los años cincuenta, el 42% de la población eran menores de 15 años de edad; mientras que en el 2020, sólo el 25% de la población sería menor de 15 años de edad. De manera contraria, en este proceso de cambio demográfico, de envejecimiento de la población peruana, el porcentaje de la población adulta mayor a 65 años pasará de 3.5% en el año 1950 a 9% en el año 2020 y 24% en el 2070.

Tabla 1: Porcentaje de población total, por grupo especial de edad, edad mediana

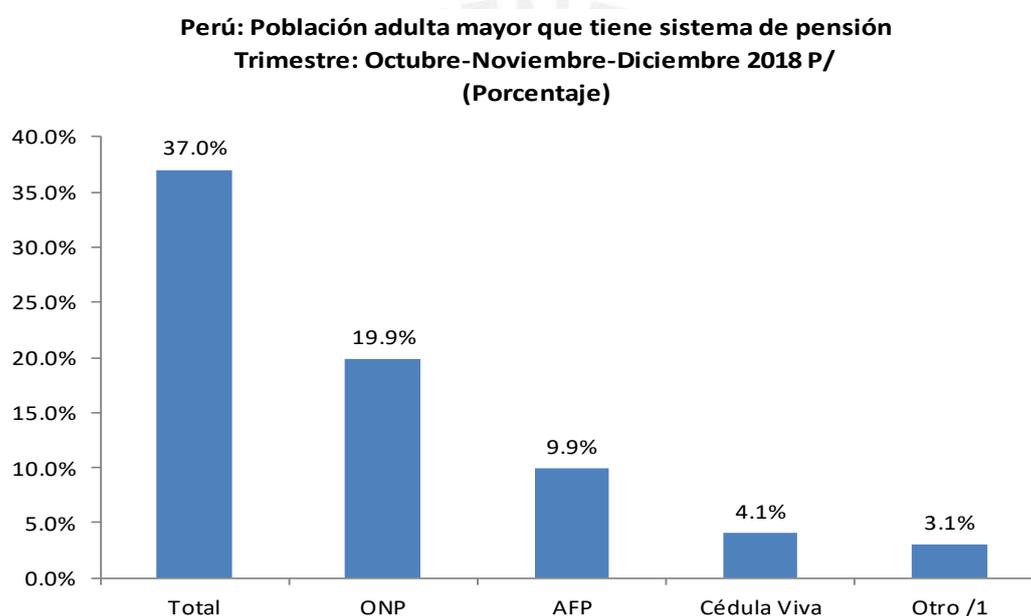
PERÚ: PORCENTAJE DE POBLACIÓN TOTAL, POR GRUPO ESPECIAL DE EDAD, EDAD MEDIANA, 1950-2070

Años	Grupo especial de edad					Edad Mediana
	0-4	0-14	15-24	25-64	65 y más	
1950	16.8	41.5	18.7	55.0	3.5	19.2
1970	17.3	44.6	18.7	52.0	3.5	17.6
2000	11.3	34.5	19.9	60.7	4.9	22.7
2020	8.5	24.9	15.8	66.1	9.0	30.6
2070	5.0	15.5	11.0	60.5	24.0	44.4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

También según la ENAHO, al cierre del 2018, sólo el 37% de la población adulta mayor estaba afiliado a un sistema de pensiones, ya sea afiliado a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y a la Cédula Viva. En otras palabras, el 63% de los adultos mayores no están cubiertos con una pensión para la vejez, por lo que estas personas tendrán que vivir de sus ahorros, continuar trabajando o recibir la colaboración de la familia o amigos. Adicionalmente, si bien al término del 2018, alrededor del 19% de los jefes o jefas de hogar de la población adulta mayor se beneficiaron del programa social Pensión 65, la pensión de S/125 mensuales está por debajo de la línea de la pobreza extrema que fue S/183⁴ en el 2018.

Figura 3: Población adulta mayor que tiene sistema de pensión



1/ Comprende Caja de Pensiones del pescador / estibador, Caja de Pensiones Militar / Policial, etc.

P/ Preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares.

La situación descrita anteriormente se vuelve más dramática al observar, según cifras del INEI, que del total de los 6 millones 593 mil personas que se encontraban en situación de pobreza al finalizar el 2018 (20.5% de la población del país), el 11.9% (cerca de 800 mil personas) eran adultos mayores (60 y más años de edad). Adicionalmente, según las cifras del ENAHO, del total de las personas mayores de 65 años, sólo el 17% tiene una cuenta de ahorros en el sistema financiero. No obstante, destaca, según el documento “Adultos mayores de 70 y más años de edad, que viven solos” del INEI, que

⁴ Según el INEI, para medir la pobreza extrema se valoriza la canasta mínima alimentaria por persona (Línea de Pobreza Extrema), que ascendió a S/183 en el 2018. En ese sentido, las personas que fueron considerados como pobres extremos se dio cuando su gasto per cápita no cubre el costo de la canasta mínima alimentaria.

el 87.7% de adultos mayores que viven solos ocupan viviendas que son de su propiedad.

En ese contexto, es tarea del Estado enfrentar este problema y fomentar medidas de política pública que permitan que los adultos mayores dispongan de ingresos suficientes que les permitan atender sus necesidades básicas como son: alimentación, salud, vestido, vivienda, entre otros.



CAPÍTULO 2: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1. Hipótesis

A pesar de la situación descrita en la sección anterior, de la validez del problema que pretende atacarse a través de este producto financiero, la creación por Ley de la hipoteca inversa no tendrá el resultado esperado, ello porque en su desarrollo, como sucede con otras iniciativas legislativas, no se tomó en cuenta los comentarios de los actores del mercado que se encargarían de operar este producto, las características del mercado peruano y los distintos tipos de riesgos que enfrentarían las entidades financieras.

2.2. Objetivo

El objetivo de este trabajo es poder responder a la pregunta: al igual como ha sucedido con otras iniciativas legislativas, ¿por qué la hipoteca inversa no funciona en el Perú?, y dentro de las respuestas podemos nombrar la no consideración de los comentarios de las entidades financieras por parte de instituciones del Estado en la normativa publicada, referentes por ejemplo al proceso de ejecución de garantías y desalojo en el país, la posibilidad del cliente de pre pagar de manera total o parcial el préstamo en cualquier momento de la duración del contrato, y las medidas prudenciales que se le exigen a los acreedores, además de otros temas que desincentivarían a la oferta y demanda de la hipoteca inversa como son la exigencia de contar con un título de propiedad saneado para acceder a este producto financiero, y el requisito de asegurar el inmueble contra todo tipo de daño. Adicionalmente, no se tomó en cuenta la existencia de problemas estructurales en el mercado peruano, como son los altos niveles de informalidad en el mercado de viviendas, la baja educación financiera y temas culturales de la población objetivo.

CAPÍTULO 3: CONTEXTO DE LA NORMA

El Proyecto de Ley 570/2016-CR, Ley que crea la Hipoteca Inversa, presentado por la Congresista Cecilia Chacón del grupo parlamentario de Fuerza Popular, y aprobado en febrero de 2018 por la Comisión Permanente del Congreso, observa como objetivo central, de acuerdo a la Congresista Chacón⁵, darle la alternativa de acceso al crédito a los adultos mayores a través de la hipoteca inversa y de esa manera puedan satisfacer sus necesidades básicas, dejando como garantía su casa.

En ese mismo sentido, el Proyecto de Ley señalaba que el objetivo de la Ley es permitir que los adultos mayores y personas en estado de dependencia tengan una mejor calidad de vida al poder utilizar sus ahorros invertidos en una vivienda. Adicionalmente, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se indica que a través de los años el segmento de la población de adultos mayores no ha sido prioridad para el Estado, y que salvo algunos programas asistenciales, no reciben ayuda económica alguna de parte del gobierno, lo cual se agrava considerando la situación de esta población, que en la mayoría de casos no cuentan con una pensión y de tener una, ésta es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Por lo que la creación de la hipoteca inversa sería un mecanismo permanente que busca brindar a los adultos mayores una mejor calidad de vida, y que con esta norma se está asumiendo el problema de los adultos mayores como un problema social.

Dicho lo anterior, el Proyecto de Ley que crea la hipoteca inversa recibe opiniones favorables del BCRP, SBS, y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y en marzo de 2018 se publica la Ley N° 30741, Ley que regula la hipoteca inversa, posteriormente, en setiembre de 2018 se publica el Decreto Supremo N° 202-2018-EF que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30741. Finalmente, en octubre de 2019, luego de un periodo de pre publicación de la norma, en la cual no se recibe comentarios de las entidades financieras, se publicó la Resolución SBS N° 4838-2019 “Reglamento de la hipoteca inversa” que establece básicamente disposiciones relativas al registro contable, la gestión de conducta de mercado y requerimientos prudenciales, tales como la clasificación del deudor, cálculo de provisiones, y requerimientos de patrimonio efectivo.

Así, con toda la normativa publicada que involucra a la hipoteca inversa, este capítulo pretende recoger los comentarios y puntos de vista de los diferentes representantes de las instituciones que tienen estrecha relación con este producto financiero, de tal manera

⁵ Diario Gestión. (2018). Luz verde a la “hipoteca inversa”: Recibir crédito por vivienda y permanecer en ella hasta fallecer. Recuperado de <https://gestion.pe/tu-dinero/luz-verde-hipoteca-inversa-vender-vivienda-banco-permanecer-fallecer-227783-noticia/?ref=gesr>

que permita validar o discutir la hipótesis del autor, buscando alcanzar el objetivo del trabajo de investigación. En ese sentido, se realizaron entrevistas a profundidad a Rolando Castellares, Socio Fundador de Castellares Abogados Consultores; Jimmy Izu, Jefe del Departamento de Regulación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP; Rolando Collao, Subgerente Legal del Banco de Crédito del Perú; Lourdes Chero, Asesora de Competitividad en Ministerio de Economía y Finanzas del Perú; Jorge Lladó, Especialista Senior en Regulación Financiera y Mercado de Capitales del Ministerio de Economía y Finanzas; Jorge Muñoz del Ministerio de Economía y Finanzas; y Eduardo Morón, Presidente de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros - APESEG. Es importante destacar que todos los entrevistados formaron parte del equipo de trabajo que estuvo involucrado en la elaboración de la normatividad de este producto financiero, en diferentes etapas.

3.1. Articulación con otras normas

Siendo un producto que tiene como objetivo facilitar el acceso al crédito a un segmento de la población vulnerable (adultos mayores) y de esa manera tengan ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, ya sea por no tener pensión o esta ser muy baja, el estudio profundo del tema, la discusión sobre la necesidad, factibilidad y operatividad de un producto financiero de esta naturaleza debió darse en el marco de la Comisión Multisectorial de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera – ENIF, creada por el Decreto Supremo 029-2014-EF, la cual establecía siete (7) líneas de acción, las que abordaban áreas de intervención como son los pagos, ahorros, financiamiento, seguros, protección al consumidor, educación financiera y poblaciones vulnerables, y es en esta última línea de acción la que hace referencia a la población que por sus condiciones sociales, económicas, culturales o de salud física y mental se encuentran en situación de exclusión, pobreza y vulnerabilidad, es decir que no acceden a los servicios y mercados a los que accede el resto de la población y muchas veces no están en capacidad de ejercer sus derechos⁶.

Ahora, si bien en agosto de 2019 se publicó el Decreto Supremo 255-2019-EF que aprueba la Política Nacional de Inclusión Financiera - PNIF con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2030 y modifica el Decreto Supremo 029-2014-EF que creaba la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera, y en donde se reconoce que un porcentaje bajo de adultos tienen un seguro privado (18%) y que sólo el 27% de la PEA cotiza en los sistemas de pensiones privado y público, además de señalar como problema público el bajo nivel de acceso y uso de servicios financieros de calidad y esto por la limitada oferta

⁶ Banco Mundial (2001). Informe sobre el desarrollo mundial: 2000-2001: Lucha contra la pobreza – Panorama General.

de productos financieros adecuados, lo cual no ayuda a disminuir los niveles de pobreza por la falta de ahorro, financiamiento, seguros y ahorro previsional; no se hace referencia al problema de bajos ingresos de un grupo importante de la población, como son los adultos mayores, y su acceso al crédito. Es más, la PNIF señala cinco objetivos prioritarios y dieciséis lineamientos de política, y ninguna de considera el problema de falta de ingresos y acceso al crédito del adulto mayor.

Más aún, la PNIF señala que la oferta de servicios financieros debe responder a atender a las necesidades de la población, por lo que se debe asegurar que los servicios financieros a ofrecer sean innovadores, simples, flexibles, accesibles en costos, de modo que sean atractivos para la población, características que no cumpliría la hipoteca inversa, por los costos y la dificultad de entender el producto de parte del adulto mayor.

Ahora, la PNIF indica que existe preocupación por los bajos niveles de ahorro destinados al retiro y falta de acciones para que las personas puedan solventar sus gastos en la vejez, y por ende estar desprotegidos y en situación alta de vulnerabilidad. En ese sentido, destaca la necesidad de desarrollar servicios financieros de largo plazo que generen valor en la juventud, sobre todo para los trabajadores independientes que en gran medida no aportan a un sistema de pensiones. No obstante, nuevamente, en ningún momento se hace referencia al fomento de productos financieros para los adultos mayores sin pensiones o ahorros, sino que se enfocan en trabajar este problema desde edades más tempranas y de esa manera evitar llegar a la situación anterior.

Un producto como la hipoteca inversa debería haber estado considerado dentro de la PNIF en el objetivo prioritario 2 que tiene que ver con disponer de una oferta de servicios financieros suficiente y adecuada a las necesidades de la población, y en específico dentro del lineamiento 2.3 que trata sobre el fomento de la oferta de servicios simples, innovadores, seguros, eficientes y adecuados.

De otro lado, al revisar el informe final de setiembre de 2017 de la Comisión de Protección Social (CPS), conformada por profesionales y académicos independientes de prestigio⁷, y que tenía por objetivo plantear reformas al sistema previsional, se indica que el Estado debe garantizar, a través del subsidio, la protección básica para todos los peruanos, sobre todo a los segmentos de la población de menores ingresos y más vulnerables, dentro de los cuales estarían los adultos mayores sin pensiones y ahorros,

⁷ Grupo de Trabajo denominado "Comisión de Protección Social", dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, creado a través de RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 017-2017-EF/10, y conformado por Diego Alejandro Arrieta Elguera, en calidad de Presidente, Janice Natalie Seinfeld Lemlig, en calidad de miembro, Miguel Jaramillo Baanante, en calidad de miembro, Ana Lorena Prieto Toledo, en calidad de miembro, Augusto Patricio de la Torre Endara, en calidad de miembro, y David Tuesta Cárdenas, en calidad de miembro.

público objetivo que tendría la hipoteca inversa; además de contener una serie de propuestas para la reforma del sistema de pensiones, financiamiento de la salud y seguro de desempleo.

En ese sentido, luego de resaltar el bajo nivel de cobertura en el país, ello por los altos niveles de informalidad del mercado laboral peruano, además de hacer hincapié que un porcentaje muy bajo de las personas mayores de 65 años forma parte de algún sistema previsional; el informe destaca como propuestas con relación al sistema de pensiones, una pensión mínima de manera de subsidio de parte del Estado con foco en los afiliados de ingresos menores, fomento del ahorro con fines previsionales a través de incentivos estatales como son las contribuciones adicionales por parte del Estado a los jóvenes, a trabajadores de menores ingresos, entre otros. El documento también resalta que dichas propuestas permitirían la cobertura de pensiones a todos los peruanos, incluido a los mayores de 65 años. No obstante, se debe precisar que ninguna de las propuestas presentadas por la CPS busca el mayor acceso al crédito de los adultos mayores a través de un producto financiero como la hipoteca inversa, en el cual se aprovecha el patrimonio que se dispone.

Por su parte, en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2019 – 2030 aprobado por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo 237-2019-EF de julio de 2019, que establece un conjunto de medidas de política consensuadas y relacionadas a los objetivos prioritarios como son el fortalecimiento del capital humano; desarrollo de capacidades para la innovación, adopción y transferencias de mejoras tecnológicas; mecanismos de financiamiento local y externo; mercado laboral dinámico y competitivo; ambiente de negocios productivo; comercio exterior de bienes y servicios; institucionalidad y sostenibilidad ambiental en las actividades económicas; se apunta más al fomento de pequeños emprendimientos, a promover el mayor acceso, uso y competencia de los mercados financieros y de capitales, además de la inclusión financiera. No se consideran lineamientos de política relacionados con atender los problemas de los adultos mayores referentes a la falta de pensiones y ahorros. Más bien, se enfoca en atender las necesidades de los emprendedores de la micro y pequeña empresa, pequeños agricultores, además de fomentar los microseguros, financiamiento verde, leasing, factoring, entre otros.

Así, por lo señalado en toda esta sección, el implementar medidas complementarias que les permitan a los adultos mayores con pensiones insuficientes acceder a financiamientos y de esa manera complementar sus bajos ingresos, como es la hipoteca inversa, es algo que no está en el radar del Estado como una prioridad.

3.2. Características del mercado peruano

Como se describió en la sección anterior, la búsqueda de mecanismos complementarios que permitan a los adultos mayores con pensiones insuficientes incrementar sus ingresos no fue un tema que se encuentra en la cartera de prioridades del gobierno. Adicional a ello, otro punto que debe destacarse es que la regulación que se publicó (Ley y su Reglamento) no consideró la realidad del mercado peruano en diversos aspectos, que conlleva al nulo interés que han mostrado las entidades financieras por ofrecer este producto, lo cual se sustenta, no sólo en la no existencia del producto dentro de las empresas financieras, sino también a través de consultas que se realizaron a representantes de las áreas hipotecarias de las empresas bancarias más relevantes en dicho segmento del mercado crediticio (Alberto Morisaki, 2019).

3.2.1. Viviendas

Así, en lo referente al requisito implícito de contar con un título de propiedad saneado para acceder a este producto financiero, se especifica que el título de propiedad debe estar formalizado e inscrito en el registro de propiedad inmueble de la SUNARP, además de estar debidamente saneado, situación que, por las características del mercado peruano, no es la regla general, por lo que una baja proporción de adultos mayores podrían ser sujetos de crédito para este producto financiero.

En ese sentido, según Collins Salvador Bejarano (2016), abogado principal de Corporación Peruana de Abogados, una organización multidisciplinaria conformada principalmente por profesionales del derecho, el saneamiento de un inmueble consiste en los trámites que se deben desarrollar para cumplir con una serie de requisitos (planos, informes y títulos) con el objetivo de obtener su inscripción en Registros Públicos. Ahora según los resultados del Censo Nacional del 2017, se tiene que en el país existen alrededor de 5.9 millones de viviendas particulares propias, de las cuales, cerca de 3 millones (51%) tienen título de propiedad, mientras que 2.9 millones (49%) no tienen título de propiedad. Adicionalmente, según el documento “Adultos mayores de 70 y más años de edad, que viven solos” del INEI, el 39% no cuenta con el respectivo título de propiedad.

A lo anterior debemos agregarle, que, según cifras del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a nivel nacional se tiene que el 70% de las viviendas han sido auto construidas o son informales, es decir que no han tenido como base las normas de diseño del Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO), y por ende son viviendas con alta vulnerabilidad, además de

considerar que muchas de las viviendas informales se encuentran en suelos no adecuados, y más importante aún, éstas se ubicarían en departamentos y distritos en dónde viven la gran mayoría de adultos mayores sin pensiones o con pensiones muy bajas, justamente la población objetivo que buscaría atender la hipoteca inversa.

Tabla 2: Viviendas propias por condición de tenencia de título de propiedad

**PERÚ: VIVIENDAS PROPIAS POR CONDICIÓN DE TENENCIA DE TÍTULO DE PROPIEDAD
(Absoluto y porcentaje)**

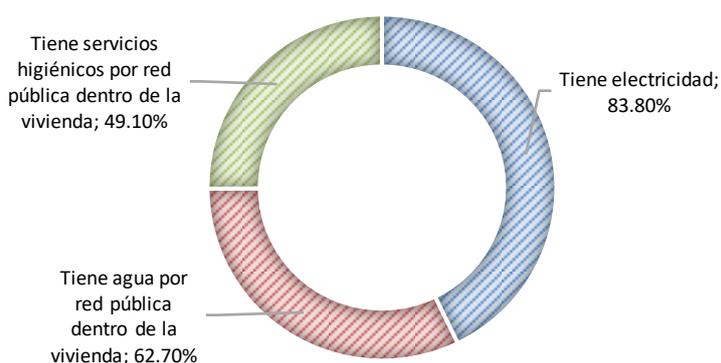
Total de Viviendas Propias		Con título de propiedad		Sin título de propiedad	
Número	%	Número	%	Número	%
5,853,091	100.0	2,964,813	50.7	2,888,278	49.3

Fuente: INEI

Asimismo, según cifras del INEI, el 50.9% de los adultos mayores de 70 y más años de edad, que viven solos, no tienen servicio higiénico conectado a una red pública dentro de su vivienda; además el 20% carece de suministro de agua segura (red pública dentro de la vivienda, red pública fuera de la vivienda (dentro del edificio), o pilón o pileta de uso público), por lo tanto se abastecen de camiones, pozos, manantiales, ríos u otro medio, de baja calidad; y el 16.2% no tiene servicio de electricidad dentro de la vivienda.

Figura 4: Adultos mayores que viven solos, según tenencia de servicios básicos por red pública dentro de la vivienda

PERÚ: ADULTOS MAYORES QUE VIVEN SOLOS, SEGÚN TENENCIA DE SERVICIOS BÁSICOS POR RED PÚBLICA DENTRO DE LA VIVIENDA, 2017



Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

En ese mismo sentido, es importante destacar las declaraciones del Presidente de la Asociación Peruana de Empresas de Seguros - APESEG, y catedrático de la Universidad del Pacífico, Eduardo Morón, quien indicó que el alto nivel de viviendas

construidas informalmente o autoconstruidas, la falta de seguros y títulos de propiedad, serían algunos de los temas que dificultarían el desarrollo de la hipoteca inversa en el país⁸.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, el atractivo y formalidad de la propiedad entraría en juego, puesto que las entidades financieras tendrían incentivos para ofrecer este producto financiero sobre inmuebles ubicados en zonas residenciales, lo que facilitaría su venta posterior, además de la revalorización de la propiedad con el tiempo, en caso se adjudique el bien. Ahora, este escenario no estaría tomando en cuenta al público objetivo de la Ley que crea la hipoteca inversa, personas de la tercera edad de bajos ingresos, que mayoritariamente tienen sus propiedades en zonas que por diversos motivos no serían de interés de las entidades financieras, como por ejemplo, inseguridad, informalidad, falta de infraestructura pública, entre otros. Tal como lo indica Rolando Castellares (junio de 2018), las viviendas de bajo valor, justamente las del público objetivo del producto, generarían montos de créditos muy bajos, por lo que también sería un desincentivo para la demanda, y no se cumpliría el fin de la norma, que es el complementar los ingresos de los adultos mayores en condición vulnerable.

En este punto Jimmy Izu de la SBS coincide que los inmuebles elegibles para este producto financiero serán pocos, pues por más que se tenga un título de propiedad saneado, si la única fuente de pago es justamente ese inmueble, no será un producto masivo. Así, la hipoteca inversa permitirá que personas con propiedades de gran valor puedan convertir esa propiedad en caja. Además, señala que la justificación existe, pues se tiene a muchos adultos mayores sin ingresos o con pensiones bajas, y que poseen una propiedad, pero el tema acá es analizar el detalle de esa propiedad, y es ahí cuando aparecen los problemas.

3.2.2. Educación financiera

De otro lado, otro factor a considerar y que juega en contra del desarrollo de la hipoteca inversa en el Perú, tiene que ver con los bajos niveles de educación financiera en el país, lo cual cobra mayor relevancia al considerar que es un producto complejo y desconocido.

En ese sentido, según la Encuesta Nacional de Demanda de Servicios Financiero y Nivel de Cultura Financiera en el Perú de la SBS (2016), sólo el 19% de la población pudo calcular correctamente el interés que genera durante un año un depósito en alguna

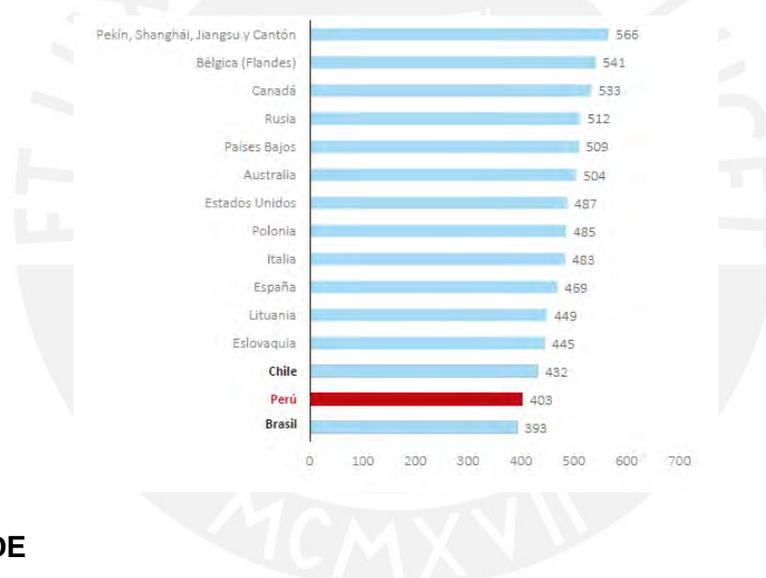
⁸ <https://peru21.pe/economia/hipoteca-inversa-alternativa-obtener-dinero-vivienda-405980-noticia/>

entidad financiera, resultado que es más extremo en el área rural del país, donde dicho porcentaje sólo llegó al 8%.

De igual forma, la prueba de Educación Financiera, que es una prueba opcional que forma parte de la evaluación PISA desde el 2012 y en la que el Perú participó por primera vez en el 2015, y que nos permite conocer si los estudiantes en el país están preparados para su incorporación a la vida económica, así como atender las brechas que impedirían que ese proceso sea el más adecuado, ubicaron al Perú en el penúltimo lugar de la muestra, sólo por encima de Brasil. Esta prueba evalúa si los jóvenes peruanos pueden desempeñarse de manera apropiada e independiente en la actividad económica del país, teniendo la capacidad de tomar decisiones financieras apropiadas para ellos y para la sociedad en su conjunto.

Figura 5: Educación financiera

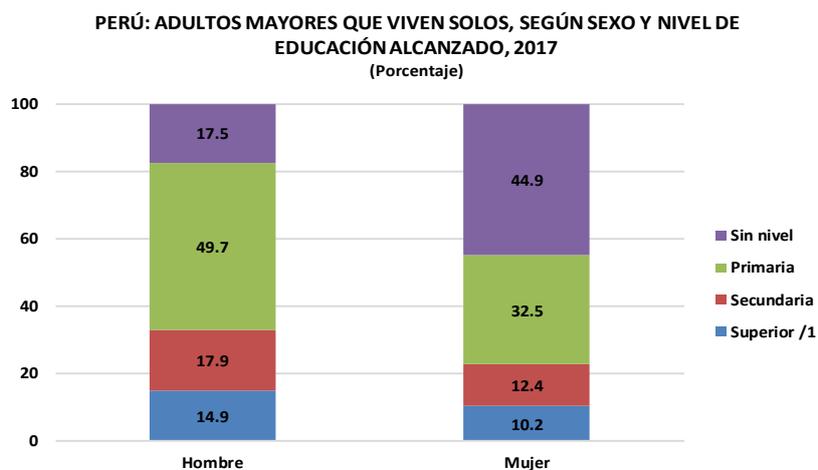
Educación Financiera 2015: resultados internacionales por medida promedio



Fuente: OCDE

Ahora, específicamente en lo que respecta a los adultos mayores, al revisar la data del INEI, en base a la información de los resultados de los Censos Nacionales 2017, se tiene que del total de adultos de 70 y más años de edad, que viven solos, el 72.6% no tiene nivel educativo alguno o sólo nivel educativo primaria, lo cual hace más dramática su situación. Así, solamente el 14.9% tiene educación secundaria y el 6.8% posee educación superior universitaria completa.

Figura 6: Adultos mayores que viven solos



1/: Incluye educación universitaria y no universitaria.

Fuente: INEI - Censos Nacionales 2017: XII de Población y VII de Vivienda

Por lo anterior, debido a los bajos niveles de educación financiera en el país, y pensando en el futuro, la SBS presentó el Plan Nacional de Educación Financiera - PLANEF, que tiene el objetivo de mejorar las competencias y capacidades financieras de la población para una adecuada toma y control de decisiones financieras. Lo cual está alineado a la PNIF, puesto que uno de sus objetivos prioritarios tiene que ver con la generación de mayor confianza en el sistema financiero de parte de todos los segmentos de la población, para lo cual indica como lineamientos a trabajar la mejora de las competencias y capacidades financieras de la población, y la generación de estrategias de comunicación diferenciadas de acuerdo a los diversos segmentos de la población (genero, edad, discapacidad, etc.).

Sobre este mismo tema, Mercedes Ayuso, profesora de la Universidad de Extremadura y coautora del estudio “Sector Asegurador: impacto de las tendencias macroeconómicas y demográficas” (mayo 2018) señaló que una de las causas que han contribuido al fracaso de la hipoteca inversa en España se debe a que es un producto complejo de difícil explicación para las personas mayores.

En ese sentido, dado lo complejo de este producto financiero, y más aún el público objetivo al que apunta, cuyas características ya hemos comentado líneas arriba, el artículo 9 de la Ley referente al “Régimen de transparencia, suministro de información y asesoramiento” indica que la hipoteca inversa está sujeta a las disposiciones sobre transparencia, suministro de información y asesoramiento al cliente. Así, con relación al asesoramiento del cliente, que es algo nuevo, debe centrarse en los riesgos del producto y consecuencias económicas de la operación, se señala que antes del otorgamiento del crédito la persona solicitante del préstamo debe acreditar que ha recibido asesoría de

un profesional especializado, registrado ante la SBS, y que el mismo no debe ser parte de la entidad financiera que lleva a cabo la operación, esto a pesar que ya existen normas vigentes en materia de protección y transparencia de la información dictadas y supervisadas por la SBS. Sin lugar a dudas, este requerimiento adicional, que para todos los entrevistados era algo necesario, representará mayores costos en la operación.

Ahora, adicional a la complejidad de un producto financiero como la hipoteca inversa, se tiene el factor cultural, que hace que los adultos mayores no quieran dejar la única herencia para sus hijos, una vivienda, con cargas de por medio. Así, Fernando Herrero (Noviembre 2018), secretario general de la Asociación de Usuarios de Bancos Cajas y Seguros - ADICAE de España, indicó que el tema cultural por el que la gente a su fallecimiento no quiere dejar una vivienda con cargas y obligar a sus herederos a asumir la deuda contraída, es una de las razones del bajo desarrollo de este producto financiero en dicho país, lo mismo que podría darse en el mercado peruano. En ese mismo sentido, Castellares señala que ese tipo de comportamiento sería más arraigado en la cultura peruana que en la española, por lo que considera que la hipoteca inversa no llegaría a convertirse en un producto masivo.

3.2.3. Ejecución de garantías

Otro punto que es importante analizar es con respecto a lo que indica el artículo 3 de la Ley de hipoteca inversa sobre sus requisitos, en el cual se señala que al fallecimiento del titular o titulares del producto financiero, y si los herederos no cancelan el crédito luego de vencido el plazo, la entidad financiera queda facultada para ejecutar la hipoteca y cobrar el crédito. En este sentido, es importante destacar que según el Reporte de Estabilidad Financiera del BCRP (noviembre 2017) el proceso de ejecución de la garantía hipotecaria se podría extender hasta aproximadamente 3 años, situación que se refleja en el costo del crédito y que dificultaría el desarrollo de este producto financiero, dado que tal escenario desincentivaría a las empresas financieras por el riesgo que se asume. Lo anterior toma mayor relevancia si tomamos en cuenta que el mismo reporte del BCRP señala que en el proceso de ejecución judicial de la garantía hipotecaria sólo entre el 10% y 15% de los casos, el deudor no ejerce oposición, mientras que entre el 50% y 60% de los casos existe cierta defensa de parte del deudor, y que incluso entre el 30% y 40% de las veces el deudor realiza una defensa fraudulenta. Incluso, si bien en ocasiones las empresas financieras concilian con el deudor antes de llegar al proceso judicial, e incluso en el mismo proceso judicial se concilia, en esta práctica la entidad financiera sede su posición de manera importante, ello con el fin de

recuperar un porcentaje del financiamiento otorgado en su momento. Además, se debe considerar que durante el proceso judicial, que como hemos visto puede durar cerca de 3 años, existe el riesgo de sobre explotación, deterioro o pérdida de valor de la garantía por parte del deudor en perjuicio del prestamista.

Así, la ineficiencia en el proceso de ejecución de garantías en el país sería una de los limitantes que este producto encontraría para su desarrollo. Por ende, es importante que se trabaje en este tema y como alternativas para impulsar la rápida realización del inmueble y que la venta de este sea a un valor más cercano al comercial, se deberían estudiar propuestas como incrementar la cantidad de juzgados comerciales en el país, permitir la ejecución extra judicial del bien hipotecado, entre otras medidas que apunten a tener un proceso más eficiente.

Ahora, si bien el artículo 8 de la Ley y el artículo 15 del Reglamento de hipoteca inversa da la posibilidad de la ejecución extrajudicial, a través de la figura del Título del Crédito Hipotecario Negociable – TCHN, de la garantía en la hipoteca inversa, y que es el acreedor el que tiene la facultad de tomar esta vía, este proceso no sería sencillo, además de ser costoso. Ello, considerando que está alternativa existe siempre y cuando el titular designe un representante en el contrato que tenga el encargo y representación, vigentes y válidos, para la venta extrajudicial; o sea la entidad autorizada quien elija a otra empresa del sistema financiero distinta a ella, y que este facultada a prestar los servicios de fideicomiso o de comisiones de confianza, para que se encargue de la venta directa, además de suscribir la transferencia en representación del Titular.

En este punto Castellares señala que la figura del Título del Crédito Hipotecario Negociable – TCHN, que es un título valor que representa derechos de cobro sobre un crédito individual con garantía hipotecaria, que se incluyó en el Reglamento de la Ley, es algo positivo, pues como se indicó líneas arriba, permitiría la ejecución extrajudicial de la hipoteca inversa, con el ahorro en tiempo y por ende en costos. Ahora, también es importante destacar que la posibilidad de ejecutar extrajudicialmente el inmueble va acompañada de la protección del deudor, en el sentido que la venta del predio debe hacerse como mínimo por el 75% del valor del inmueble. En este punto Castellares resalta que en el poder judicial, ese porcentaje empieza en 66%, y que después de dos rodadas de remates, es muy común que el remate judicial termine en el 48% del valor del inmueble, con el consecuente perjuicio al deudor.

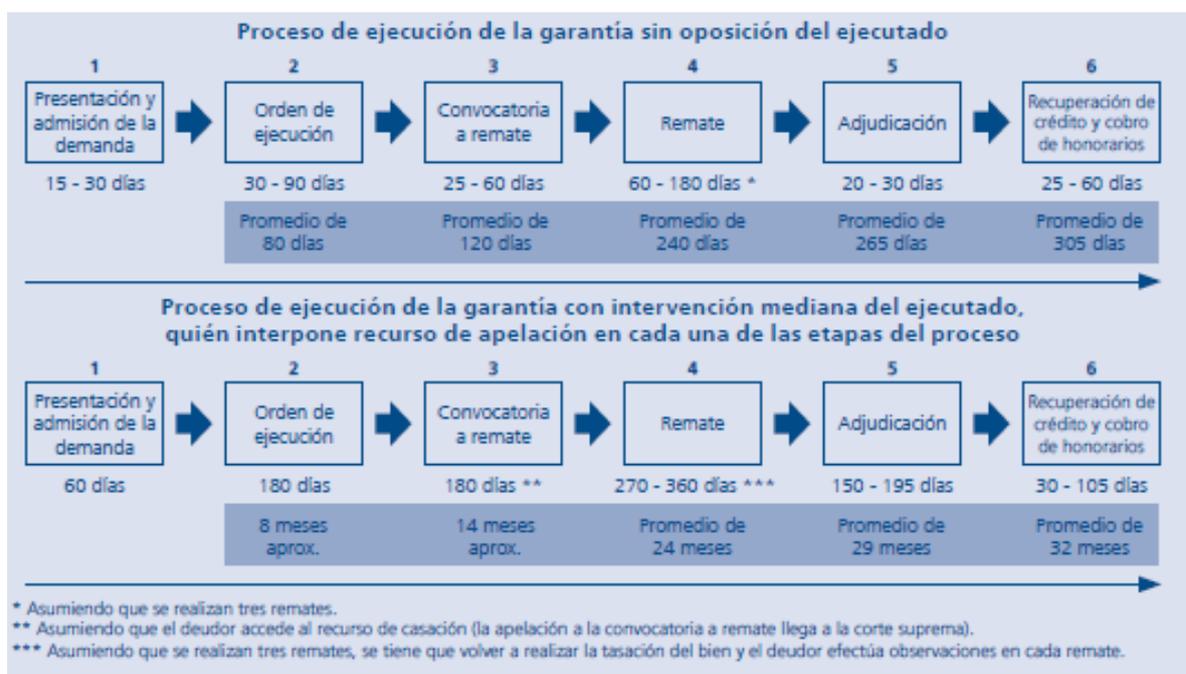
Así, señala que la introducción del TCHN tiene como objetivo, a través de un mecanismo más ágil que el código procesal civil, salvar el defecto de la Ley que no estableció un procedimiento expedito de la ejecución de la hipoteca inversa, y de esa manera el

producto sea más interesante para ser ofertado por las empresas financieras. No obstante lo anterior, representantes del BCRP señalaron que existen dos problemas con respecto a la ejecución extrajudicial, el primero se refiere al riesgo reputacional que asumiría la empresa del sistema financiero, diferente al originador, que tendría que realizar las funciones de venta directa y desalojo del bien, mientras que el segundo tema consiste en que muchas veces los jueces desconocen esta vía y determinan, finalmente, la vía judicial. Lo anterior, podría ser confirmado por el nulo uso que hacen las entidades financieras del TCHN para los créditos hipotecarios, por ejemplo, lo cual les significaría ahorrarse el tortuoso proceso judicial.

Ahora, es importante destacar el punto de vista de Collao del BCP, quien señala que si bien la inclusión del TCHN es algo positivo, el problema que no se ha levantado es el del desalojo. Señala que si bien la ejecución, remate del inmueble y adjudicación a un tercero puede ser rápido, si es que se hace por la vía extra judicial, el tema de desalojar es el problema. Por ello, para que sea atractivo a un tercero adjudicarse el inmueble, se proponía una medida anticipada, una medida cautelar, por medio de la cual el juez resuelve antes, es decir el juicio sigue pero con las personas fuera del inmueble. Esta medida anticipada se basaría en un título ejecutivo, de tal manera que el adjudicatario podría ir donde el juez y pedir el desalojo de las personas que ocupan el inmueble, sin debatir nada aún, se debate en el camino. Incluso se propuso que si el proceso sale en contra de la entidad financiera, había una indemnización de por medio. Collao complementó que si se revisan las estadísticas de los procesos judiciales, más del 99% se resuelven a favor de las entidades financieras, por lo que no se debería debatir, y por ello se proponía la medida anticipada.

Seguidamente Collao indicó que en la actualidad para sacar, desalojar a personas de un inmueble, el proceso puede demorar años. La medida cautelar planteada es un título ejecutivo jurídicamente, es un instrumentos jurídico muy fuerte, sólo para ejecutar, nada para debatir. Sin embargo, algunos de los entrevistados señalaron que una medida de esta naturaleza, el desalojar a las personas de la vivienda y con ellas afuera iniciar el proceso, tendría mucha resistencia en el vía jurídica, como es el caso, por ejemplo, de la prisión preventiva.

Figura 7: Proceso de ejecución judicial de la garantía hipotecaria



Fuente: BCRP

De otro lado, un punto a resaltar es que la Ley de Bancos en su artículo 215 referido al Límite Temporal – Tratamiento de Bienes Recibidos en Pago de Deudas indica que “cuando como consecuencia del pago de una deuda contraída previamente y de buena fe, se reciba o adjudique en pago total o parcial, bienes muebles o inmuebles, debe enajenarlos en el plazo de un (1) año, el mismo que podrá ser prorrogado por la Superintendencia por una sola vez y por un máximo de seis (6) meses, vencido el plazo anterior, y si la empresa financiera no pudo vender el bien, deberá constituir una provisión hasta por el monto equivalente al costo en libros de los bienes no vendidos”. Ahora, considerando el ineficiente proceso de ejecución de garantía en el país, detallado en los párrafos anteriores, se sobrepasaría dicho plazo y por ende la necesidad de constituir provisiones adicionales, con el desincentivo que significaría esta acción para las empresas financieras. De otro lado, no sólo está el tema del tiempo del proceso de la ejecución, según Collao también debe considerarse que para que el inmueble sea adjudicado a un tercero, que es lo ideal, pues no es negocio del banco adjudicarse los bienes, el proceso de desalojo debe ser eficiente.

En este punto, si bien el Reglamento de hipoteca inversa de la SBS es más flexible, en el sentido que no hay una provisión inmediata de 20% del valor del inmueble, sino recién al año y medio desde la adjudicación, según sea el caso, la entidad financiera comienza a provisionar, el problema se mantendría dado el ineficiente proceso de ejecución de

garantía y desalojo de la propiedad, con lo que dicho plazo quedaría corto, por ello se tendría que provisionar con el consecuente costo y desincentivo que esto significa.

Por último, también deben de tomarse en consideración, con respecto a la ejecución de una garantía hipotecaria, los riesgos reputacionales que se presentan cuando existe la necesidad, de parte de la entidad financiera, de ejecutar la hipoteca, y tener que dejar sin hogar a personas de la tercera edad, de darse el caso, o a familias enteras. En esa misma línea, Lourdes Chero del MEF resalta que el riesgo reputacional que asumiría el banco al dejar sin un inmueble a personas de bajos ingresos sería muy alto. Sin embargo, al ser personas de recursos medios altos con inmuebles deseables las que accederían a la hipoteca inversa, además que la empresa financiera recién podrá ejecutar la garantía hipotecaria tras el fallecimiento de todos los propietarios y beneficiarios, se debería evaluar qué tan alto es el riesgo operacional que se asume.

No obstante lo anterior, la empresa multinacional de gestión de riesgos, corretaje de seguros y asesoría con domicilio en Irlanda, Willis Towers Watson (marzo 2016), señaló que los riesgos reputacionales están presentes en la hipoteca inversa, en el sentido que la ejecución de la hipoteca podría llevar a que las entidades financieras puedan ser vistas como sujetos que empujan a pensionistas fuera de sus hogares familiares, situación que toma mayor relevancia en un contexto en el que la confianza en las instituciones financieras no pasa por un mejor momento.

3.3. Análisis de la Norma

Adicionalmente a los temas abordados en los puntos anteriores, sobre la falta de articulación de las normas y prioridades, además de no tomar en cuenta las características del mercado peruano, de vivienda y población adulta mayor, se tienen observaciones a consideraciones de la Ley y reglamentos que hacen que este producto no despierte el interés de las instituciones que tendrían que operar el mismo, las entidades financieras.

3.3.1. Posibilidad de pre pagar

La Ley de hipoteca inversa señala la posibilidad del cliente para pre pagar de manera total o parcial el préstamo en cualquier momento de la duración del contrato. En ese mismo sentido, la Resolución de la SBS sobre el Reglamento de Hipoteca Inversa (2019) indica que el pago total del crédito, además de todas las amortizaciones menores al monto exigible que se realicen antes de la fecha de exigencia del reembolso del crédito, se consideran como pagos anticipados totales o parciales, en cada caso, sin que ello signifique algún el cobro de algún tipo de penalidad. Punto aparte, llama la

atención que este tema se indique en estas normas cuando ya la Ley N° 29571 referente al Código de Protección y Defensa del Consumidor establece como derecho de todo usuario la posibilidad de pre pagar un crédito.

Ahora, con relación al tema de fondo, es importante señalar que toda colocación (activo) tiene como contrapartida un fondeo (pasivo), la cual tiene que mantener el calce de tasa de interés, plazo y moneda. En ese sentido, tal como lo indicó la Asociación de Bancos del Perú en su exposición de motivos en su respuesta al Congreso de la República respecto a la eliminación de comisiones bancarias, el prepago de un préstamo expone a las entidades financieras a asumir el riesgo de descalce, que involucra el costo operativo generado para recolocar el activo, lo cual debe hacerse por el plazo remanente del fondeo a las nuevas tasas del mercado (riesgo de tasa de interés) y tipo de cambio (riesgo cambiario), situación que es muy cambiante, y que desincentivaría a las empresas financieras a ofrecer la hipoteca inversa. En esa misma dirección, Eduardo Morón (2018) indicó que tal posibilidad, de pre pagar el crédito de la hipoteca inversa, le disminuye atractivo al producto debido a que las empresas financieras asumen una serie de costos (fondeo, evaluación crediticia, legales, riesgos de la recolocación del préstamos, etc.) sin tener la seguridad que el préstamo se mantendrá por un número mínimo de años. De igual manera, en la entrevista realizada al Presidente de APESEG, Eduardo Morón, señaló que el principal obstáculo para que las empresas de seguros oferten este producto financiero es la posibilidad de prepago de cliente. Dado ello, en su momento se propuso un tiempo de diez (10) años sin pre pagar, para que así se puede comparar la rentabilidad con un bono a 10 años, por ejemplo.

Asimismo, Morón (setiembre 2018)⁹ señaló que cuando se tiene que pagar una pensión, como es el caso de la hipoteca inversa (obligaciones hacia delante, deudas que pagar), lo que hacen las aseguradoras es invertir en activos que van a rentabilizar para de esa manera respaldar, cumplir con las obligaciones, pero si de un momento a otro se prepaga, ¿qué se hace con la inversión realizada (por ejemplo un bono a 10 años)? Y al final todo lo anterior determina un menor monto del crédito que se desembolsaría.

Adicionalmente, indicó que el prepago significaba asumir muchos riesgos, como el de recolocación a una tasa de interés mayor que la inicialmente pactada en alguna obligación. Incluso, este tema se le comentó al MEF y a la Congresista que impulsó el Proyecto de Ley, pero a pesar de ello, no fueron tomadas en cuenta las

⁹ Karen Guardia. (2018). Apeseg en contra del prepago en la hipoteca inversa: buscará cambiarlo en el Congreso. Diario Gestión. Recuperado de <https://gestion.pe/tu-dinero/inmobiliarias/apeseg-prepago-hipoteca-inversa-buscaro-cambiarlo-congreso-243622-noticia/>

recomendaciones. Finalmente, anotó, que la opción de pre pagar el crédito se reflejaría directamente en el monto del crédito a ofrecerles a las personas.

Sobre este punto, Castellares concuerda con Morón, puesto que las empresas de seguros, a quien él representa, pueden ofrecer la hipoteca inversa a través de una pensión vitalicia, y la posibilidad de pre pagar el crédito se lleva abajo todo ese esquema. Así, en esa figura, la propiedad es la garantía del crédito y el monto del préstamo se le entrega a una compañía de seguros, que con ese dinero hace diversos cálculos para establecer la renta periódica vitalicia. Es decir, la empresa de seguros convierte en rentas un capital según la edad, el sexo y la esperanza de vida de la persona¹⁰, con la ventaja de que, en este caso el deudor conoce de antemano el importe mínimo de su renta mensual.¹¹

Desde el punto de vista de Collao, el pre pagar un crédito es un derecho del consumidor que no se puede recortar. Si bien existe una justificación respecto a las consecuencias financieras de este derecho, es algo que las empresas bancarias lo dieron por cerrado y que no merecía discusión alguna, al ser un derecho del consumidor constitucionalmente reconocido.

Para Izu, la Ley ya establece el derecho de pre pagar y las entidades bancarias ya están acostumbrados a este tema, situación diferente sucede con las empresas de seguros quienes no tienen este tema interiorizado, puesto que no otorgan créditos, es algo nuevo para ellas. Acá, no quedaría otra alternativa que las empresas de seguros se ajusten a las normas y en los cálculos sobre la factibilidad del producto internalicen este derecho del consumidor.

Sobre el tema, Chero señala que si esta es la razón del no despegue de la hipoteca inversa por parte de las empresas de seguros, es de esperar que la hipoteca inversa no sea ofrecida por estas empresas en el futuro, puesto que una Ley debe modificarse por Ley, no por reglamento, lo cual es muy complicado.

De otro lado, el artículo 3 del Reglamento emitido por la SBS, referente a los lineamientos que se deben considerar para calcular el valor estimado de liquidación del crédito, se indica que se debe tomar en cuenta la probabilidad de cancelación o de prepago anticipado del crédito, pues justamente es un factor de riesgo de la operación.

¹⁰ BBVA. ¿Qué son las rentas vitalicias?. Recuperado de <https://www.bbva.com/es/las-rentas-vitalicias/>

¹¹ Se debe tomar en cuenta que de acuerdo al Reglamento de la SBS, las empresas de seguros pueden participar de forma directa y/o complementaria dentro de una operación de hipoteca inversa, bajo cualquiera de las siguientes modalidades: 1. Crédito desembolsado en una sola armada o mediante abonos o disposiciones periódicas. 2. Renta vitalicia u otro producto de renta, cuando otra empresa otorga el crédito. 3. Crédito y renta vitalicia u otro producto de renta otorgados por la misma empresa de seguros.

Finalmente, tomar en cuenta que en el Reino Unido estos préstamos suelen tener, como una medida de evitar desincentivos a la oferta, importantes penalizaciones de cancelación anticipada ya que están asociados a financiaciones a largo plazo.

3.3.2. Inmueble asegurado

De otro lado, la Ley de hipoteca inversa establece como requisito que el inmueble sea asegurado contra todo tipo de daño, costo que debe ser asumido por el titular del financiamiento. Sobre este tema, de acuerdo a Chipana (2018), la exigencia de la contratación de un seguro obligatorio como paso necesario para que la hipoteca inversa se origine encarece la deuda que tendrán que pagar los herederos del titular del producto.

En ese sentido, Ayuso (mayo 2018) señala como uno de los motivos para explicar el escaso desarrollo de la hipoteca inversa en España han sido los gastos iniciales y seguros adicionales que incrementan el coste de la operación.

Este punto se debe tomar en cuenta que según cifras de APESEG, sólo 3 de cada 100 viviendas en el Perú están aseguradas, en otras palabras, el 97% de viviendas en el país no está protegida contra terremotos, inundaciones, etc.

3.3.3. Sustento del pago

La Ley que crea la hipoteca inversa señala que el monto del crédito será determinado en función al valor del inmueble, la esperanza de vida del titular o titulares y la tasa de interés aplicable, y no en la capacidad del pago del deudor, lo cual tiene sentido, pues el beneficiario no tiene la obligación de pagar el crédito mientras viva.

No obstante, lo anterior se contrapone con lo que se indica en el artículo 222 de la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia, en lo referente a la “Evaluación de las operaciones que integran la cartera crediticia”, que señala que con relación a las operaciones que integran la cartera crediticia, para la evaluación de deudor se tomará en cuenta sus flujos de caja, sus ingresos y capacidad de cumplir con sus obligaciones financieras, situación financiera, patrimonio neto, proyectos futuros y otros factores. Es decir el criterio básico a utilizar es la capacidad de pago del deudor, teniendo la garantía un carácter subsidiario.

Dado ello, se requerirían ajustes al referido artículo de la Ley de Bancos, de tal manera que se considere la excepción en el caso de un producto como la hipoteca inversa.

En este punto Castellares comenta que el Reglamento sobre hipoteca inversa emitido por la SBS señala que lo indicado en el párrafo anterior no rige para este producto

financiero, y que con eso, bien especificado es suficiente. Así, no se toma en cuenta la capacidad de pago de deudor sino el valor del predio.

3.3.4. Desembolso del crédito

Otro de los puntos a observar de la Ley que crea la hipoteca inversa, tiene que ver con la posibilidad de que el desembolso del crédito por parte de la entidad financiera pueda hacerse en una sola armada o mediante abonos periódicos de acuerdo al plazo del contrato. Acá es importante llamar la atención en que la opción de desembolsar el monto del préstamo en una sola armada desvirtúa por completo el fin para el cual fue creado este producto financiero, que es otorgar ingresos complementarios a adultos mayores de escasos recursos económicos.

Como muestra de lo perjudicial que sería una modalidad de desembolso en una sola armada se puede poner como ejemplo lo que viene sucediendo en el mercado de pensiones, en el cual se permite que los jubilados puedan retirar hasta el 95.5% de su ahorro previsional. Así, según información de la SBS, entre los meses de 2016 y febrero de 2019, más de 235 mil afiliados decidieron retirar la totalidad de sus ahorros al jubilarse, y que un gran porcentaje de estos, más de un tercio, ya se los habían gastado¹². Adicionalmente, si bien nuestro país se ubica en los primeros lugares en cuanto a capacidad emprendedora, según el Global Entrepreneurship Monitor; 8 de cada 10 peruanos fracasan antes de que sus emprendimientos lleguen a los cinco (5) años de vida, según el Foro Económico Mundial.

Además, debemos tomar en cuenta los bajos niveles de educación financiera y conocimiento empresarial de la población, analizado en secciones anteriores, lo cual vuelve más alarmante esta situación de poder disponer en una sola armada de este desembolso sin los conocimientos necesarios para su administración.

Para Jimmy Izu, un factor que influyó en el tema de la modalidad de desembolso fue que al momento de elaborar la Ley y Reglamento de la Hipoteca Inversa, ya los adultos mayores podían disponer del 95.5% de sus fondos de pensiones al momento de jubilarse, por lo que si estos ya disponían de esa “facilidad”, la hipoteca inversa también podría brindársela.

Finalmente, otro tema importante que tiene que ver con el desembolso, es que en este tipo de producto, como también se ha dado en otros países, como España por ejemplo, la persona mayor que esté interesada en contratar una hipoteca inversa recibirá un

¹² Diario La Tercera. (2019). El caso de Perú: fondos retirados se usaron para deudas y consumo. Recuperado de <https://www.latercera.com/pulso/noticia/caso-peru-fondos-retirados-se-usaron-deudas-consumo/832157/>

importe que suele estar entre el 25% y el 45% del valor de tasación de la vivienda (dependiendo de variables como por ejemplo su edad), lo que será un desincentivo fuerte para la demanda. Situación diferente a lo que sucede con una hipoteca tradicional, en la que el crédito financia entre el 80% y 90% del inmueble.

3.3.5. Límites de edad

No obstante que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley se indicaba que la hipoteca inversa apunta a complementar los ingresos de personas en edad de jubilación y/o en estado de dependencia, además de hacer referencia que en países como Estados Unidos, China y Reino Unido la figura de la hipoteca inversa existe desde hace buen tiempo atrás para, justamente, solucionar la situación de abandono de los adultos mayores, la Ley publicada no señala algún tipo de restricción, por lo que cualquier persona podría acceder a este producto financiero.

Así, en este punto es importante considerar que mientras más alto sea el valor de la vivienda y la esperanza de vida del propietario es menor, mayor será la renta mensual que se reciba. Sobre este tema Quesada Sánchez (2009) señala que es correcto que la norma explícitamente indique los segmentos de la población que pueden hacer uso de la hipoteca inversa, pues de esa manera se asegura el apoyo a los segmentos de la población más desfavorecidos. En ese mismo sentido, Tábata Arteta (2018) señala que destaca que la normativa peruana no incluya un rango de edad para acceder al producto, situación diferente a la que se tiene en el Reino Unido y Australia, en las que se dispone de edades mínimas de 65 años y 55 años, respectivamente.

Ahora, si bien este aspecto no significa una limitante para el desarrollo de la hipoteca inversa, el objetivo final de la Ley, que es el de brindar ingresos adicionales a los adultos mayores de bajos recursos económicos, pierde fuerza y se desvanece. Ahora, los créditos que podrían colocar las entidades financieras para personas menores a 65 años serían limitados, pues como su expectativa de vida es más alta, la institución financiera le daría un monto de crédito bastante bajo por su vivienda, los intereses serían elevados, y por ende no tendría el atractivo deseado.

Sobre este tema Castellares indica que si bien en el Perú no se ha establecido el límite de edad, como sí se hizo en otros países, como por ejemplo España, el mercado se “auto regularía” y las hipotecas inversas a personas de menos de 65 años serían escasas, de similar idea son Izu y los representantes del BCRP, quienes señalaron que el mercado se auto regularía, puesto que al ser la esperanza de vida muy alta, el monto del crédito sería bajo con intereses muy altos, por lo que los incentivos de la demanda y oferta de optar por este producto para adultos menores de 65 años serían bajos, por

lo que la no limitación de edad no tiene sentido, es más generaría falsas expectativas en un segmento importante de la población.

Al respecto Collao comentó que las entidades bancarias preferían dejar abierta esta posibilidad y no establecer límites de edad, de tal manera que cada operación dependa de la evaluación del riesgo que lleva a cabo cada entidad financiera.

Adicionalmente a lo anetrior, el Reglamento de la SBS desincentiva las hipotecas inversas a plazos mayores (por ende a personas menores de 65 años), al requerir capital adicional por operaciones de hipotecas inversas de más de 25 años.

3.3.6. Requerimiento de provisiones, capital y otros

Si bien el Reglamento SBS N° 4838 – 2019 indica que el régimen de provisiones por riesgo de crédito es especial, puesto que solo se solicita provisiones genéricas, no se toman en cuenta los atrasos que pueda tener el deudor en otros créditos otorgados por la misma empresa ni la clasificación del deudor asignada por otras empresas del sistema financiero, además dicho crédito no se considera para determinar el nivel de endeudamiento total en el sistema financiero ni para efectos de determinar la clasificación del deudor, por lo que no se vería afectado por los procedimientos de “arrastre” ni “alineamiento” contemplados en la normatividad vigente, Castellares indica que “el mencionado Reglamento también señala que la empresa debe constituir provisiones por desvalorización en caso el valor neto de realización del inmueble que garantiza la operación se encuentre por debajo del valor estimado de liquidación del crédito o del valor neto en libros del crédito (capital más intereses devengados menos provisiones constituidas). Adicionalmente, el inmueble que garantiza la operación debe ser valorizado conforme a lo establecido en el Reglamento para la evaluación del deudor, por lo tanto, cada cinco (5) años debe realizarse una valuación por un perito debidamente inscrito en el Registro de Peritos Valuadores (REPEV) de la SBS”. Asimismo, el Reglamento indica que el crédito de la hipoteca inversa está sujeto al requerimiento de patrimonio efectivo por riesgo de crédito, de conformidad con lo señalado en el Reglamento para el Requerimiento de Patrimonio Efectivo por Riesgo de Crédito, además al requerimiento de patrimonio efectivo adicional por ciclo económico, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento para el Requerimiento de Patrimonio Efectivo Adicional.

Así, en este punto Castellares concuerda que la exigencia de provisiones adicionales por desvalorización de los inmuebles encarece el producto; sin embargo, considera que esta es necesaria, puesto que un escenario similar al de la crisis financiera internacional del 2008 – 2009, el sistema financiero estaría descubierto ante este riesgo. Así, lo que

ha primado en el Reglamento emitido por la SBS es su labor prudencial, y no la promoción de un producto financiero como la hipoteca inversa. Incluso, Castellares señala que el tema se podría volver más riesgoso, puesto que en España por ejemplo, si el inmueble no llega a cubrir la deuda, las entidades financieras están prohibidas de ir en contra del resto de patrimonio del deudor, situación que en Perú se permite, pero que podría cambiar, más aun considerando las tendencias de las leyes o normas aprobadas por nuestro Congreso de la República.

Es importante destacar que el costo de constituir provisiones por desvalorización del inmueble, además de la valuación del inmueble, y requerimientos de capital, se reflejarán directamente en el costo del financiamiento, representando un desincentivo para la entidad financiera y adulto mayor a contratar este producto financiero. Lo anterior se debe a que la exigencia de constitución de provisiones por parte del supervisor a la banca le pega directamente en los ratios de rentabilidad de la empresa financiera, puesto que las provisiones representan dinero inmovilizado que no puede darse en préstamos, situación que finalmente termina trasladándose a la tasa de interés del financiamiento.

Al respecto Collao del BCP indica que los nuevos requerimientos de la SBS, provisiones y capital, le restan atractivo a la hipoteca inversa, lo cual lleva a que financieramente los números de los bancos para ofertar este producto no sean positivos. De hecho, señala que en los últimos años se ha visto una mayor prudencia por parte de la SBS, puesto que a raíz de la crisis subprime, que afectó al mercado financiero mundial, dicha entidad tome más medidas prudenciales buscando mantener la solidez del sistema, lo cual se refleja en mayores tasas de interés, y en muchos casos, en menores niveles de inclusión financiera.

Con relación a los requerimientos de provisiones y capital, Izu señala que la SBS ha tratado de entender este producto, y por ende no se consideran diversos tipos de provisiones, de tal manera que se considera que el flujo de ingresos del deudor no es el que sustenta el pago de crédito, además de no considerar el riesgo crediticio del cliente. Así, por ejemplo, no se consideran provisiones en caso el cliente tenga deuda atrasada en el sistema financiero, como una tarjeta de crédito con morosidad en el pago de las cuotas, no se toma en cuenta el arrastre. No obstante, una observación que realiza el autor es, cuántas personas adultos mayores de 65 años tienen acceso al crédito, muy pocas, por lo que el beneficio del no arrastre o no alineamiento, sería marginal. Por su parte, en lo referente al requerimiento de capital, Izu comentó que sólo se considera el plazo del producto financiero, y no otros factores que sí se toman en cuenta en una

hipoteca tradicional, por ejemplo, la moneda, plazo, exposición del banco (porcentaje de la cuota inicial), y si es primera vivienda o segunda.

Adicionalmente, Izu señaló que como debe ser, la Reglamente emitido por la SBS tenía como objetivo mantener un sistema financiero sólido, y por ello la necesidad de prudencia ante los riesgos que se asumían, por ello por ejemplo la incorporación de las provisiones por desvalorización del inmueble. Acá lo que se quiere recoger la SBS es que la entidad financiera este pendiente del valor del inmueble, y que cada 5 años se realice una valuación del bien, lo cual es un tiempo largo si se considera que para el caso de una hipoteca tradicional si el banco no hace una valuación en tan largo plazo, es motivo de observación por parte de la SBS.

Asimismo, otra situación que encarece la operación es que la hipoteca inversa, además de las disposiciones sobre transparencia de la información, está sujeta al asesoramiento del cliente tal como observa el Capítulo IV del Reglamento SBS N° 4838 – 2019, lo cual implica que previo al otorgamiento del crédito, el solicitante deberá acreditar que ha recibido asesoría de un profesional especializado, registrado ante la SBS, el mismo que deberá ser ajeno a la entidad autorizada que sea parte en la operación. Esto es algo que Castellares considera que si bien le suma costos a este producto financiero, que debe asumir el deudor, es algo necesario por lo innovador de la propuesta. Por su parte, Collao señaló que el tema del asesoramiento fue una propuesta de las propias entidades financieras, que por lo novedoso del mismo y la población objetivo que se pretende atender, era necesario, y así darle más transparencia al mercado.

De acuerdo a Izu, el BCRP también fue otro actor importante que exigió la incorporación del tema del asesoramiento, por la misma complejidad del producto. Si bien puede verse esto como algo paternalista, que te obligan a que te asesoren antes de contratar, es bueno para el mercado.

Ahora Lourdes Chero, coincide en que al ser un producto novedoso y complejo, el tema del asesoramiento es importante y va en línea con la regulación prudencial, aunque eso no quita que le añade costos a la operación, y que se sumaría a los desincentivos adicionales ya comentados en secciones anteriores.

De otro lado, un tema que no ha sido mapeado, más aun considerando lo “creativo” del mercado peruano, es que, de acuerdo a Castellares, se puede dar la figura en el que el propietario del inmueble tenga acreedores preferenciales, como por ejemplo juicios por alimentos o empleados, o incluso no preferentes, que pueden ir en contra del inmueble dejado en garantía de la hipoteca inversa. Por ello, en su momento se planteó la posibilidad de un fideicomiso inverso, lo cual haría la figura más atractiva al eliminar

dicho riesgo, al proteger el patrimonio. Entonces, según Castellares, el riesgo de impago y lo costoso de la ejecución de la hipoteca inversa hacen que este producto no sea atractivo para un acreedor, quien debe cobrarse sólo con el producto de la venta del bien hipotecado, y solo luego de fallecido el deudor. No obstante, cuando se le consultó sobre este punto a Collao, señaló que con el TCHN se blindaba el inmueble, es decir con su inclusión en la figura de la hipoteca inversa se blindaba el patrimonio, no pudiendo ingresar nuevas acreencias. En esa misma línea fueron los comentarios recibidos por los representantes del BCRP, en el sentido que el TCHN otorga la prioridad en la cobranza. Ahora, como se comentó en secciones anteriores, por los problemas que arrastra el TCHN, este no es usado por la industria financiera, por lo que el riesgo descrito líneas arriba no se estaría mitigando.

De igual manera, de acuerdo a Lourdes Chero, son dos temas estructurales que le preocupan y que son limitantes para el desarrollo de este producto financiero. El primero, y que no había sido identificado por el autor, tiene que ver con los herederos, es decir el contrato podría estar incluyendo como beneficiarios de la hipoteca inversa a personas distintas a las que señala la Ley como herederos naturales¹³, observación que no se ha levantada con el Reglamento y que podría traer problemas a las entidades financieras, además de significar un fuerte desincentivo a ofrecer este producto. Sobre este punto Castellares refirió que los herederos deberán esperar a que fallezca el beneficiario y así respetar el contrato hasta el fallecimiento del beneficiario, por lo tanto no podrán tomar la vivienda y ejecutar la herencia, o podrán disponer de la vivienda y asumir la consecuencia del vencimiento anticipado del contrato, si no se obtuvo la conformidad de la entidad autorizada. Además, señala que en caso de existir un excedente luego de ejecutar la hipoteca, este debe ser entregado a los sucesores; de donde deriva la obligación y riesgo de la entidad financiera de conocer a los sucesores para cumplir de forma válida con la entrega. Sobre este punto, los representantes del BCRP señalaron que la entidad financiera era quien aprobaba la lista de beneficiarios en la hipoteca inversa, y ese proceso es en el que se debe mitigar el riesgo del problema descrito líneas arriba. El otro tema estructural que señala el MEF es el referente al proceso de ejecución de garantía, aspecto que ya analizado en secciones anteriores.

¹³ Según el Reglamento, los beneficiarios podrían ser no solo familiares, sino también amigos y parejas. Estos beneficiarios podrán recibir abonos del crédito, en caso el propietario fallezca antes de concluir la entrega total del crédito.

CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN

En este punto, se analizan los diversos puntos de vista de los participantes del mercado referentes a los diferentes temas que plantea la normativa de la hipoteca inversa. Así, con la relación a la población objetivo de este producto financiero, los representantes del BCRP plantean que la población con viviendas con las características descritas en las secciones anteriores (informalidad, sin acceso a servicios básicos, áreas rurales, etc.), con baja educación financiera, entre otros factores, no era el objetivo de la hipoteca inversa, que el segmento de la población objetivo de este producto financiero no eran los adultos mayores de los estratos socio económicos de la población E o D, que en muchos casos poseen viviendas con los problemas descritos, sino lo eran las personas que han sido trabajadores dependientes, que disponen de una pensión insuficiente para cubrir sus necesidades y que no son sujetos de crédito, por lo que la hipoteca inversa sería una alternativa que les permitiría disponer de ingresos adicionales, y que si bien la Ley puede perfeccionarse, la creación de este producto financiero a través de una Ley tuvo como finalidad brindarle una alternativa al mercado a través de la conversión de un activo ilíquido a uno líquido. No obstante lo que señalan los representantes del BCRP, los desincentivos para la oferta, señalados en las secciones anteriores, impedirían que este producto se desarrolle en el mercado peruano, incluso para los segmentos de la población a los que indican fue dirigido.

De otro lado, los representantes del BCRP señalan que la existencia de este producto incentivaría a que las personas, con el objetivo de acceder a este producto financiero, formalicen su propiedad. Sin embargo, acá se debe considerar que esa acción no les aseguraría obtener el financiamiento, pues como lo indicamos, existen otros problemas estructurales del mercado peruano, y desincentivos para la industria financiera que limitarían dicho acceso al mercado financiero.

Ahora, respecto al ineficiente proceso de ejecución de garantía o desalojo del inmueble, Castellares planteó la posibilidad de un fideicomiso inverso, lo cual haría la figura más atractiva al eliminar dicho riesgo, al proteger el patrimonio. Así, según Castellares, de esta manera se mitiga el riesgo de impago y el costo que significa la ejecución de la hipoteca inversa. No obstante, se debe evaluar el costo adicional y la complejidad extra que representaría la inclusión de un fideicomiso en el esquema de financiamiento, además de sólo enfocarse en uno de los obstáculos dentro del contexto del desarrollo de la hipoteca inversa.

Así, de acuerdo a lo indicado líneas arriba, también se debe considerar que la Ley y Reglamento de la hipoteca inversa presenta algunos temas que harían que el producto

no sea atractivo para el mercado financiero, además de lo señalado en el párrafo anterior, como por ejemplo la posibilidad de pre pagar el crédito, y los riesgos de tasa de interés y legales. En este punto se tiene que considerar que la Ley del Consumidor establece al prepago como un derecho del consumidor, por lo que en este punto sería poco lo que se podría hacer. Igualmente, los requerimientos de provisiones y capital establecidos en la Resolución de la SBS también actúan como un factor que desalienta la oferta de este producto financiero, al significar costos regulatorios que las entidades financieras deben asumir, además de incrementar el costo del crédito y desincentivar a la demanda. No obstante, el objetivo de la SBS es resguardar los depósitos de todos los peruanos por lo que debe velar por un sistema financiero sólido, más aun considerando la crisis financiera internacional vivida entre los años 2007 y 2009.

Ahora con relación al tema de la posibilidad del desembolso del crédito en una sola armada, Collao comentó que esta modalidad de desembolso no era algo que observaron, puesto que lo que se pretendía era mayores oportunidades de financiamiento a adultos mayores, lo cual les podría permitir emprender un negocio, por eso se dejó abierta esta posibilidad de poder financiar emprendimientos, y que cada persona fuera responsable por el riesgo que asumía. Añade que se debía ver a este producto financiero, no sólo desde un punto de vista previsional, sino también de inclusión financiera al adulto mayor. De la misma idea fueron los representantes del BCRP, y que incluso, los adultos mayores, con poca esperanza de vida o con enfermedades, deberían tener la posibilidad de disponer del dinero en una sola armada, el mismo que les podría servir para llevar adelante algún tipo de tratamiento médico. Adicionalmente, señalaron que ambas opciones, el recibir el dinero en una sola armada o en cuotas periódicas, era una figura que se daba también en otros países en los que existe la hipoteca inversa, como por ejemplo España. Sin pecar de paternalista, conscientes de la problemática del mercado peruano, referentes a una población con poca experiencia en el manejo empresarial, baja educación financiera, alta inseguridad, y volatilidad de las condiciones económicas que afectan en mayor medida a pequeños emprendimientos, el riesgo que los adultos mayores pierdan ese dinero en el corto plazo es muy alto. Y lo anterior se sustenta en cifras, puestos que según información del Global Entrepreneurship Monitor, en el Perú si bien la capacidad de emprendimiento es alta, 8 de cada 10 peruanos fracasan antes de que sus emprendimientos lleguen a los 5 años de actividad, de acuerdo a información del Foro Económico Mundial.

En este punto, es importante destacar lo que señala Acarón (enero 2017) como uno de los riesgos del desembolso en una sola armada. Así, indica que la falta de planificación financiera por parte de los clientes lleva a que estos gasten el dinero recibido y de esa

manera se queden desprotegidos ante cualquier emergencia de salud u otro tipo. Además, observó que incluso se pueden dar los casos de “maltrato financiero”, situación en la que los hijos fuerzan a su padre o madre a solicitar el préstamo hipotecario, luego se gastan el dinero y al momento de una emergencia no hay fondos para cubrirla.

Adicionalmente, desde el punto de vista comercial, se debe tener presente que el fin de las entidades financieras, de acuerdo al documento ASBANC Semanal 192 “El cuidado del medio ambiente, también es responsabilidad de la banca” de la Asociación de Bancos del Perú, es la intermediación de recursos desde agentes superavitarios hacia agentes deficitarios, y no la acumulación de propiedades como si fuera una empresa inmobiliaria, por lo que la existencia de la posibilidad de que los herederos del inmueble no asuman el crédito y por ende la empresa financiera tenga que adjudicarse el bien, desincentiva el despegue comercial de la hipoteca inversa. Justamente este es uno de los temas al que se hace referencia como una de las razones por la que la comercialización de la hipoteca inversa en España es tan baja, las entidades financieras no desean más inmuebles¹⁴. En este punto, debería evaluarse el rol que podrían tener las empresas de administración hipotecaria¹⁵, como empresas de servicios complementarios, y las alianzas que podrían darse con las entidades bancarias.

En esa línea, otro punto importante a considerar, y en el que coinciden varios de los entrevistados es que al no tener las entidades bancarias experiencia, ni equipos de especialistas en el riesgo de sobrevivencia, las empresas de seguros serían las más apropiadas para brindar este producto financiero. El tema actuarial no lo manejan los bancos, la fecha de cobranza es incierta es decir se tiene la certeza del desembolso pero no se sabe cuándo se va a cobrar. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que el banco es muy tradicional, quiere cobrar el dinero más los intereses, no desea desembolsar un préstamo a treinta (30) años para no recibir nada en treinta (30) años, y además tener que quedarse con un inmueble, que no es parte del negocio principal. Mientras que por su parte, las empresas de seguros, aunque con límites establecidos por el supervisor, tienen como actividad el arriendo, es decir, para calzar sus rentas que deben pagar a largo plazo, arriendan los inmuebles que poseen a través de contratos a largo plazo de arrendamiento, por lo que serían las más indicadas para comercializar este producto. Por ejemplo, en el Reino Unido los proveedores del producto son aseguradoras. Así, el 90% de las operaciones que se realizan se han llevado a cabo a

¹⁴ elEconomista.es. (2019). La hipoteca inversa: ¿por qué no triunfa en un país de propietarios?. Recuperado de <https://www.economista.es/vivienda/noticias/9870299/05/19/La-hipoteca-inversa-por-que-no-triunfa-en-un-pais-de-propietarios.html>

¹⁵ Las Empresas Administradoras Hipotecarias tienen por objeto exclusivo otorgar y adquirir créditos inmobiliarios por cuenta propia y, en relación a ellos, emitir títulos valores, letras hipotecarias, cédulas hipotecarias, instrumentos hipotecarios y títulos de crédito hipotecario negociables, tanto en moneda nacional como extranjera.

través de estas compañías. Ahora, en España donde el tema no ha despegado, tradicionalmente han sido, en su mayoría, las cajas de ahorro, también algunos bancos, y muy pocas aseguradoras.

En ese sentido, la SBS planteo en su momento la posibilidad que la propiedad pase a la empresa de seguros, es decir no habría hipoteca, sino una transferencia de propiedad inicial, más aun considerando que las empresas de seguros sí compran inmuebles. Esta figura existe en otros países que se conoce como la renta inmobiliaria¹⁶, por medio de la cual se brinda mayor seguridad a la operación, dado que es una transferencia de propiedad en la que se deja vivir a los adultos mayores en el inmueble hasta su fallecimiento. Así, la SBS hace la recomendación para que se incluyan a las empresas de seguros en esta figura, pero bajo la modalidad de renta inmobiliaria, puesto que las empresas de seguros no podían otorgar créditos. No obstante, la norma que salió incluyó a las empresas de seguros, pero no bajo la modalidad de la renta inmobiliaria, sino con la posibilidad de otorgar un crédito como la hipoteca inversa. Ahora, aunque las empresas de seguros también pueden participar en este mercado ofreciendo y administrando algún tipo de pensión vitalicia, este tipo de mecanismo encarecería el producto. Igual, es este punto se debería tomar en cuenta que bajo este producto financiero que proponía la SBS, las empresas de seguros tienen limitaciones en cuanto a inversión en inmuebles, además de presentarse los problemas propios de las características del mercado peruano que impedirían el desarrollo de la hipoteca inversa en el país.

Sobre lo planteado por la SBS en el punto anterior, el BCRP señala que la figura de renta inmobiliaria sería una propuesta nueva con su propia normativa, diferente a la hipoteca inversa. Cuando se le consultó a Morón sobre un producto como la renta inmobiliaria, que propone la SBS, indicó que no la habían estudiado. Adicionalmente, por todo lo señalado anteriormente, los representantes del BCRP entienden que el problema no es de demanda sino de la oferta, lo que no hace sino poner de manifiesto un problema vital al momento de legislar, la falta de buscar consensos entre los principales actores alrededor del nuevo producto, de tal manera que su elaboración considere todos los puntos de vista y la legislación tenga los impactos positivos deseados.

Como conclusión del trabajo de investigación, y tal como lo señala Castellares, una norma no es suficiente para generar la oferta y demanda en un mercado, existen otros

¹⁶ Grupo Retiro. Las Rentas Vitalicias Inmobiliarias: Su Mejor Plan de Jubilación. Recuperado de <https://www.gruporetiro.com/rentas-vitalicias-inmobiliarias/>

elementos que entran a tallar, como por ejemplo las características de las viviendas, de su población, su idiosincrasia, y otros temas de estructura. Así, lo que se debería atender con prioridad es justamente resolver esos temas de estructura, antes que crear este tipo de productos. Incluso Collao señala que dado que financieramente los números no dan para ofrecer este producto por los aspectos señalados anteriormente, fallas del mercado, además de los riesgos que involucra la operación, es necesario que el Estado pueda participar incentivando e impulsado la hipoteca inversa de la manera como se promueven los créditos hipotecarios Mivivienda, por ejemplo, es decir a través de fondeo o coberturas. Ahora Morón fue más explícito al indicar que fue una iniciativa absurda tal como se dio, sin tomar en cuenta las observaciones de la industria financiera. En este punto, es importante destacar la figura de los Estados Unidos, país en donde la mayoría de hipotecas inversas se gestionan conforme a un programa de la Administración Federal de la Vivienda (FHA, por sus siglas en inglés). Así, estos préstamos cuentan con un seguro del gobierno que protege no solo al prestamista, sino también al prestatario. De esta manera, si el valor de la casa de la hipoteca inversa cae por debajo del monto prestado sobre esa casa, el Estado cubre dicho riesgo. De igual manera, estas hipotecas administradas por el Departamento de Vivienda y Asuntos Urbanos están aseguradas por el gobierno federal. Lo anterior es importante puesto que si el prestamista de la operación no cumple sus obligaciones, el titular del producto seguirá recibiendo sus pagos. Además, el dinero que se reciba como préstamo está libre de impuestos, ya sea que se desembolse en partes o en una sola armada.

Ahora, si bien en algunos países como EEUU y el Reino Unido, tal como se destaca en el Reporte de Estabilidad Financiera del BCRP (noviembre 2016), los factores claves que han permitido el desarrollo de la hipoteca inversa han sido el adecuado asesoramiento al cliente, el acceso a la información, y los costos de la operación, en nuestro país la realidad sería distinta, de acuerdo a lo detallado en este trabajo, y no sólo en lo que se refiere a las características del mercado y su población objetivo, sino en los costos y desincentivos para la oferta.

Hacia adelante, con relación a la hipoteca inversa, dada la nula oferta de este producto financiero en el mercado peruano, lo que empieza a generar descontento y frustración por las fuertes expectativas que produce entre la población adulta mayor y que comienza a evidenciarse a través de las redes sociales, teniendo un costo social importante y que refleja la irresponsabilidad de los legisladores, no sólo bastaría con modificar la Ley, lo cual sería muy complicado, sino que es necesario que el Estado tome medidas para brindar las condiciones y así este producto financiero se desarrolle, como por ejemplo la formalización de la propiedad, acceso de la población a servicios públicos de calidad,

elevar los niveles de educación financiera, y procesos eficientes que apunten a disminuir los riesgos en el mercado financiero.



CAPÍTULO 5: CONCLUSIÓN

Como vimos en el capítulo I y de acuerdo a lo que indica la Ley N°30741 que regula la hipoteca inversa, este es un producto financiero que tiene por finalidad permitir a las personas, sobretodo, adultos mayores o personas en estado de dependencia, que complementen sus ingresos económicos mediante el acceso a un crédito con garantía hipotecaria, cuyo pago será exigible recién al fallecimiento del titular o titulares del crédito, a no ser que se hayan designado beneficiarios, en cuyo caso será exigible al fallecimiento de estos últimos. Sin embargo, este producto fue concebido por Ley sin considerar las características del mercado peruano, y los diferentes riesgos y desincentivos para la oferta, además de no tomar en cuenta los comentarios de las empresas financieras, por lo que su impacto en cuanto a lograr su objetivo, sería muy limitado, por no decir nulo, ello a pesar que el Proyecto de Ley de la hipoteca inversa fue una propuesta legislativa que se envió para consulta al Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP y Ministerio de Justicia, y en todos los casos se recibió opinión favorable, conscientes de la problemática de un segmento importante de la población, pero sin el análisis profundo de otros factores del mercado en el cual se desarrollaría este producto, y quizás no siendo conscientes de las falsas expectativas que podría generar entre la población. En este punto llama la atención que no fue remitida al Ministerio de Economía y Finanzas para opinión, que era la entidad que posteriormente sería la encargada de su reglamentación.

Destaca que, desde el punto de vista del autor y la mayoría de los entrevistados, se coincide en señalar que si bien existe justificación económica y social para trabajar esfuerzos e iniciativas que busquen atender el problema de adultos mayores con bajos o nulos ingresos, no existe claridad en el porqué de la creación de un producto como la hipoteca inversa, tomando en cuenta que no era, según la evidencia revisada, un tema prioritario para el gobierno (por ende su nula articulación con otras políticas públicas), las características del mercado de viviendas peruano (con altos niveles de informalidad, sin acceso a servicios básicos, inseguridad, y en las periferias de la capital) educación financiera pobre, procesos ineficientes, riesgos, y que sólo terminaría generando, como se indicó líneas arriba, falsas expectativas en un segmento de la población, sobretodo, vulnerable. Y más aun considerando que muchos de estos factores fueron parte de los comentarios que se le hicieron al Proyecto de Ley y no fueron tomados en cuenta. Al parecer primó más el afán populista y de protagonismo permanente de los congresistas, y del gobierno en general, y que dio como resultado la creación de un producto financiero, como la hipoteca inversa, por Ley con cero impacto positivo en la sociedad

Dicho lo anterior, es importante y necesario que el Estado trabaje en internalizar un proceso adecuado a seguir en la elaboración de leyes y normas nacionales, de tal manera que se aborden temas definidos y priorizados por los diferentes estamentos del Estado, pero que también deban considerar el punto de vista del sector privado, que muchas veces es el que al final de cuentas será el agente que pondrá en operación lo aprobado, y de esa manera legislar con los resultados esperados y no se desperdicien los escasos recursos que dispone el Estado en normas sin mayor estudio e impacto. En este punto, una propuesta podría ser la creación de una unidad dentro del Congreso de la República, integrada por economistas, que tenga como labor fundamental el análisis a profundidad de cada propuesta legislativa, cumpliendo la función de filtro respecto a la calidad normativa de esa institución del Estado.

De cumplirse lo señalado en el párrafo precedente, se evitarían la formulación de normas, que si bien pueden tener justificación económica y social importante, y un objetivo loable, no tendrían mayor impacto en la sociedad en su conjunto (adicionalmente al gasto que se incurre en su elaboración), porque simplemente, como fue el caso de la hipoteca inversa, existirían las normas pero con nula oferta de parte de la industria, dado que en su momento no se realizó un análisis riguroso del contexto y los múltiples factores que tendrían incidencia directa en ellas.

Bibliografía

- Ley 30741(2018). *Ley que regula la Hipoteca Inversa*.
- Decreto Supremo N° 202-2018-EF. (2018). *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30741*.
- Superintendencia de Banca y Seguros (2018). *Proyecto Reglamento de Hipoteca Inversa pre publicado*.
- Superintendencia de Banca y Seguros (2019). *Resolución SBS N° 4838-2019. Aprueban Reglamento de la Hipoteca Inversa y modifican otras disposiciones*.
- Superintendencia de Banca y Seguros (1996). *Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica. Ley N° 26702*.
- Concha Zegarra M. y LLadó Máquez J. (2013). *La Hipoteca revertida: Una Propuesta para mejorar el acceso a las pensiones en el mercado peruano*. Revista Moneda BCRP 154.
- Quesada Sánchez A. (2009). *La hipoteca inversa: ¿una opción realmente atractiva?* Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Arteta T. (2018). <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/hipoteca-inversa-peru-tabata-arteta-noticia-520997>
- Castellares Aguilar R. (2018). *La hipoteca inversa: ¿crédito o renta vitalicia?*. Gaceta Civil & Procesal Civil, número 59.
- Chipana Catalán J. (2018). *Comentarios Críticos a la Ley de Hipoteca Inversa*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2019). <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-disminuyo-en-12-puntos-porcentuales-durante-el-ano-2018-11492/>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2018). *Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO*.
- Urbana. (2016). <https://urbana.pe/blog/asesoria-inmobiliaria/el-saneamiento-fisico-legal-de-predios-en-peru/>.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2018). *Perú: Características de las viviendas particulares y los hogares*.
- Ministerio de Educación. (2017). *Resultados del Perú en la Prueba de Educación Financiera PISA 2015*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2019). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional, 1950 – 2070*. Boletín de Análisis Demográfico 38. Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA y CEPAL.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2018). *Adultos mayores de 70 y más años de edad, que viven solos*.
- Ayuso M. (2018). *Sector Asegurador: impacto de las tendencias macroeconómicas y demográficas*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2019). *Nota de prensa N°60 - Pobreza monetaria disminuyó en 1.2 puntos porcentuales durante el año 2018*.

- Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10. (2017). *Crea el Grupo de Trabajo denominado "Comisión de Protección Social*.
- Decreto Supremo N° 237-2019-EF. (2019). *Plan Nacional de Competitividad y Productividad*.
- El País. (2018). <http://formacionparaabogados.com/hipoteca-inversa-arreglo-para-la-jubilacion-o-quebradero-de-cabeza>
- Banco Central de Reserva del Perú - BCRP. (2017). *Reporte de Estabilidad Financiera. Noviembre 2017*.
- Towers Watson W. (2016). <https://willistowerswatsonupdate.es/gestion-de-riesgos/hipotecas-inversas-riesgos-beneficios/>
- Ley N° 28971. (2017). *Ley que crea Empresas Administradoras Hipotecarias*.
- US Department of the Treasury (2009). *Las hipotecas inversas: ¿se adecuan a sus necesidades?*.
- Federal Housing Administration - FHA. https://www.fha.com/fha_reverse.
- 1st Reverse Mortgage USA. (2019). *Benefits of a Reverse Mortgage*, <https://www.1stmortgage.com/reverse-mortgage/benefits-reverse-mortgage/>.
- BBVA. (2013). *Potencialidad del desarrollo de hipotecas inversas: el caso de Chile, Documentos de Trabajo Número 13/09*.

