



**PROYECTO DE LEY QUE FACULTA EL  
RETIRO EXTRAORDINARIO Y  
VOLUNTARIO DE HASTA 4 UNIDADES  
IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS (UIT), DE  
LOS FONDOS PRIVADOS DE  
PENSIONES (AFP), A FIN DE  
CONTRIBUIR CON LA REACTIVACIÓN  
ECONÓMICA.**

El señor Congresista de la República que suscribe, **WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS**, integrante del **Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° Y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley.

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE FACULTA EL RETIRO EXTRAORDINARIO Y  
VOLUNTARIO DE HASTA 4 UNIDADES IMPOSITIVAS  
TRIBUTARIAS (UIT), DE LOS FONDOS PRIVADOS DE  
PENSIONES (AFP), A FIN DE CONTRIBUIR CON LA  
REACTIVACIÓN ECONÓMICA.**

**Artículo 1. Objeto de la Ley.**

El objetivo de la presente Ley, es autorizar a los afiliados del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (AFP), el retiro voluntario de hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización

(CIC).

### **Artículo 2. Autorización.**

Se autoriza a los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (AFP) a retirar, de manera facultativa, hasta cuatro (4) unidades impositivas tributarias (UIT) del total de sus fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización (CIC).

### **Artículo 3. Procedimiento de solicitud y de retiro.**

Los afiliados que opten por el retiro voluntario establecido en la presente Ley, se acogen al siguiente procedimiento:

1. Presentación de solicitud de retiro voluntario de forma virtual o presencial, por única vez, dentro de los treinta (30) días calendario posteriores a la vigencia del procedimiento que defina en el reglamento, la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP.
2. Los abonos se efectúan hasta por el monto de una (2) UIT cada cuarenta y cinco (45) días calendario, efectuándose este primer desembolso a los treinta (30) días de presentada la solicitud.
3. En el caso de que el afiliado desee dejar de retirar los fondos de su cuenta individual de capitalización, podrá desistirse, solicitud de forma virtual o presencial, en el plazo de diez (10) días calendario antes del desembolso.

### **Artículo 4. Intangibilidad de fondos.**

El retiro de los fondos a que se refiere la presente ley, tiene la condición de intangible, no serán objeto de descuento, compensación legal o contractual, embargo, retención, cualquier forma de afectación, sea por orden judicial y/o administrativa, con excepción de las retenciones judiciales o convencionales derivadas de deudas alimentarias, hasta del 30% de lo retirado.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### ÚNICA. Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, determinara el procedimiento operativo para el cumplimiento de la presente ley, en un plazo no mayor a quince (15) días calendario de publicada la presente Ley, bajo responsabilidad de su titular.

Lima, marzo de 2025.



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 13:48:34-0500



Firmado digitalmente por:  
MITA ALANOCA Isaac FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 14:37:43-0500



Firmado digitalmente por:  
CERRON ROJAS Waldemar  
Jose FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 10:04:33-0500



Firmado digitalmente por:  
CRUZ MAMANI Flavio FAU  
20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 13:49:11-0500



Firmado digitalmente por:  
TAIPE CORONADO Maria  
Elizabeth FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 16:28:42-0500



Firmado digitalmente por:  
PORTALATINO AVALOS Kelly  
Roxana FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 15:19:18-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZA CASTILLO Américo  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 11/03/2025 15:55:52-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **12** de **marzo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10494/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**



.....  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **I. ANTECEDENTES**

- **Creación y evolución del Sistema Privado de Pensiones en el Perú.**

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) en el Perú fue creado el 8 de noviembre de 1991 con la promulgación del **Decreto Legislativo N° 724**, el cual introdujo un modelo de administración privada de los fondos de pensiones siguiendo el esquema implementado en Chile en 1980. Este nuevo sistema se estableció como un régimen alternativo al **Sistema Nacional de Pensiones (SNP)**, el cual funcionaba bajo un esquema de reparto administrado por el entonces **Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS)**. Sin embargo, este primer intento de implementación enfrentó diversas dificultades, debido a la oposición política y a las restricciones impuestas por la **Constitución de 1979**, lo que llevó a una reestructuración del sistema con la emisión del **Decreto Ley N° 25897** el 6 de diciembre de 1992. Con esta nueva norma, el SPP dejó de ser un régimen complementario y pasó a convertirse en una opción paralela al SNP, permitiendo la afiliación de los trabajadores a administradoras privadas de fondos de pensiones (**AFP**)<sup>1</sup>.

El **Sistema Privado de Pensiones** inició su funcionamiento formal en junio de 1993 con ocho AFP: **El Roble, Horizonte, Integra, Megafondo, Nueva Vida, Profuturo, Providencia y Unión**. Su modelo se basaba en la capitalización individual, en la cual los aportes de los afiliados eran depositados en cuentas individuales de capitalización (**CIC**) y administrados por empresas privadas con el objetivo de generar rentabilidad a través de inversiones en el mercado financiero. La reforma se presentó como una alternativa más eficiente y sostenible en comparación con el **SNP**, que para ese entonces mostraba problemas financieros y baja cobertura. No obstante, el proceso de afiliación masiva al SPP generó cuestionamientos, pues muchos trabajadores fueron trasladados desde el SNP sin una

<sup>1</sup><https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-95-112.pdf>

información clara sobre las ventajas y desventajas del nuevo sistema, lo que más tarde motivó la aprobación de la **Ley N° 28991** en 2007, que permitió la desafiliación bajo ciertas condiciones<sup>2</sup>.

A lo largo de más de tres décadas, el SPP ha sido objeto de múltiples reformas y críticas. Si bien su implementación ha permitido la acumulación de un fondo de pensiones administrado de manera privada, alcanzando montos significativos en el sistema financiero nacional, su efectividad como mecanismo de protección previsional ha sido ampliamente debatida. Entre los principales cuestionamientos se encuentran las altas comisiones cobradas por las AFP, la limitada cobertura del sistema debido a la alta informalidad laboral en el país y la ausencia de un componente de solidaridad en la distribución de los beneficios. A pesar de estas limitaciones, el SPP ha seguido operando como el principal sistema de pensiones del país, coexistiendo con el SNP, pero sin haber logrado consolidarse como una solución integral y sostenible para garantizar una pensión digna a la población trabajadora del Perú<sup>3</sup>.

- **Medidas previas de retiro de fondos y su impacto en la economía.**

El primer antecedente legislativo en torno a los retiros extraordinarios de los fondos de pensiones se dio con la **Ley N° 31017**, publicada el **1 de mayo de 2020**, en el contexto de la crisis económica generada por la pandemia de COVID-19. Esta norma autorizó a los afiliados del **Sistema Privado de Pensiones (SPP)** a retirar hasta el **25% del total de sus fondos**, con un monto máximo de **tres Unidades Impositivas Tributarias (UIT)**, equivalente a **S/ 12,900**. El procedimiento operativo, aprobado mediante la **Resolución SBS N° 1352-2020**, estableció que los desembolsos se realizarían en dos armadas: el **50% en un plazo de 10 días** y el saldo restante en los siguientes 30 días. Este retiro representó una inyección de

<sup>2</sup><https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-95-112.pdf>

<sup>3</sup><https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-95-112.pdf>

liquidez a la economía, aunque también generó preocupación sobre el impacto en la sostenibilidad del sistema de pensiones<sup>4</sup>.

Posteriormente, el Congreso aprobó la **Ley N° 31192**, publicada en **2021**, ampliando el acceso a los fondos de pensiones y permitiendo un retiro de hasta **cuatro UIT (S/ 17,600)**. Esta medida aplicaba a **todos los afiliados activos del SPP**, con excepción de aquellos que calificaban al **Régimen de Jubilación Anticipada por Desempleo (REJA)**. Además, se mantuvo la intangibilidad de los fondos, excepto para **retenciones judiciales por deudas alimentarias**, hasta un **30% del monto retirado**. Esta ley, al igual que su predecesora, generó un alivio financiero a corto plazo, pero redujo considerablemente los ahorros previsionales de miles de ciudadanos<sup>5</sup>.

En **2022**, el Congreso aprobó la **Ley N° 31478**, que permitió un nuevo retiro extraordinario de hasta **cuatro UIT (S/ 18,400)**. A diferencia de los anteriores procesos de retiro, en esta ocasión **no se habilitó la apertura de cuentas bancarias a través de la plataforma web**, lo que obligó a los afiliados a contar con una cuenta activa en una entidad financiera para poder recibir los desembolsos. Este retiro se realizó en **tres armadas**, distribuidas en un período de tres meses. La medida fue recibida con gran acogida por los afiliados, aunque sectores económicos advirtieron que las constantes reducciones en los fondos de pensiones ponían en riesgo la estabilidad del sistema financiero y la capacidad de las AFP para gestionar inversiones a largo plazo<sup>6</sup>.

Para el año **2024**, la **Ley N° 32002** estableció un nuevo retiro facultativo de los fondos de pensiones, permitiendo nuevamente el acceso de los afiliados a hasta **cuatro UIT (S/ 20,600)**. Esta norma reiteró el enfoque de

<sup>4</sup>[https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/2484#:~:text=La%20Ley%20N%C2%BD%2031017%2C%20publicada%20en%20el%20diario%20oficial,12%2C900\)%20y%20un%20monto%20m%C3%ADnimo](https://www.sbs.gob.pe/noticia/detallenoticia/idnoticia/2484#:~:text=La%20Ley%20N%C2%BD%2031017%2C%20publicada%20en%20el%20diario%20oficial,12%2C900)%20y%20un%20monto%20m%C3%ADnimo)

<sup>5</sup><https://andina.pe/agencia/noticia-afiliados-afp-hoy-se-inicia-proceso-para-solicitar-retiro-hasta-sl7600-846787.aspx>

<sup>6</sup><https://administrativo.pucp.edu.pe/noticias/afp-2022-retiro-de-hasta-4-uit-de-forma-100-digital/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20la%20Ley,desembolsos%20dependiendo%20del%20monto%20solicitado.>

otorgar liquidez a la población ante las dificultades económicas persistentes en el país, permitiendo que los afiliados presentaran sus solicitudes a partir del **20 de mayo de 2024**, siguiendo un cronograma determinado por el último dígito del **DNI**. Sin embargo, expertos en materia previsional señalaron que estos retiros sucesivos estaban debilitando la capacidad de los afiliados para acceder a pensiones dignas en el futuro, ya que muchos de ellos habían agotado completamente sus fondos de capitalización individual<sup>7</sup>.

En conclusión, la evolución de los proyectos de ley que han permitido el retiro de fondos de las AFP evidencia una tendencia legislativa orientada a otorgar liquidez inmediata a los afiliados en tiempos de crisis, pero con un alto costo para el sistema previsional. Desde el **primer retiro autorizado en 2020**, hasta la más reciente **Ley N° 32002 en 2024**, los montos permitidos para retiro han ido en aumento, generando efectos directos en la estabilidad de los fondos administrados por las AFP. Aunque estas medidas han brindado un alivio económico temporal, han generado serias preocupaciones sobre la viabilidad futura del sistema de pensiones, planteando la necesidad de una reforma integral que garantice tanto la liquidez de los trabajadores como la sostenibilidad de sus ingresos en la etapa de jubilación.

## II. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

La economía peruana enfrenta un escenario de recuperación desigual tras la recesión de 2023, en la que se registró un incremento de la pobreza y un fuerte impacto en la canasta básica. Si bien el año 2024 marcaba el inicio de un repunte en el **Producto Bruto Interno (PBI)**, los datos recientes del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)** revelan que la mejora del empleo ha sido limitada y ha comenzado a desacelerarse. En particular, por primera vez desde la pandemia, el desempleo ha aumentado

<sup>7</sup><https://www.gob.pe/8861-retiro-extraordinario-de-fondos-de-afp>

en la población masculina, alcanzando un incremento del **2,2%** en comparación con el año anterior. En **Lima Metropolitana**, si bien la tasa de ocupación ha crecido hasta un **93,6%**, el empleo adecuado aún no logra recuperar los niveles prepandemia, pasando de un **60,3% en 2019 a 56,1% en 2024**. Esta situación refleja la persistente precarización del empleo y la necesidad de implementar medidas que fortalezcan la capacidad económica de los ciudadanos<sup>8</sup>.

El deterioro del mercado laboral afecta especialmente a los jóvenes de **14 a 24 años**, quienes han visto una reducción sostenida en la cantidad de empleo adecuado disponible para ellos. Mientras que en **2022 había 291 mil jóvenes** con un empleo formal y estable, esta cifra se redujo a **272 mil en 2024**, confirmando una tendencia negativa que limita sus oportunidades de inserción laboral. En contraste, los trabajadores mayores de **45 años** han experimentado una recuperación más sólida, pasando de **942 mil en 2019 a 1 millón 213 mil en 2024**, lo que evidencia una brecha generacional en el acceso al empleo formal. Este panorama refuerza la urgencia de adoptar estrategias que no solo estimulen la generación de empleo, sino que también permitan a los trabajadores disponer de liquidez para enfrentar sus necesidades inmediatas<sup>9</sup>.

La falta de empleo adecuado y la persistencia del subempleo han llevado a una creciente incertidumbre financiera en miles de hogares peruanos, lo que afecta el consumo y el crecimiento económico a largo plazo. A pesar de la aparente recuperación de los niveles de ocupación, la calidad del empleo sigue siendo deficiente, con una gran parte de la población insertada en sectores de baja productividad o con ingresos inestables. La desaceleración en la reducción del desempleo, que pasó de disminuir **1% en 2023 a solo**

<sup>8</sup><https://www.infobae.com/peru/2025/01/15/empleo-en-lima-aumentan-los-hombres-desempleados-por-primera-vez-desde-la-pandemia/>

<sup>9</sup><https://www.infobae.com/peru/2025/01/15/empleo-en-lima-aumentan-los-hombres-desempleados-por-primera-vez-desde-la-pandemia/>

**0,4% en 2024**, sugiere que la recuperación del mercado laboral está perdiendo fuerza y que se requieren mecanismos efectivos para mejorar la liquidez de los ciudadanos. En este contexto, medidas como el retiro extraordinario de los fondos de pensiones han sido una alternativa para que los trabajadores puedan afrontar la crisis económica y el encarecimiento del costo de vida<sup>10</sup>.

Por otro lado, la situación económica en el Perú se ha visto severamente afectada por el incremento del costo de **la canasta básica**, impactando especialmente a los sectores más vulnerables de la población. Según el último informe del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, en el año 2023, la línea de pobreza se estableció en **S/ 446 mensuales por habitante**, lo que significa que una familia de cuatro integrantes requería al menos **S/ 1,784** al mes para cubrir sus necesidades básicas. En comparación con el año **2022**, cuando la canasta básica tenía un costo de **S/ 415**, se observa un incremento de **S/ 31**, impulsado por el alza de precios debido a la inflación y la recesión económica del **-0,6%** registrada en el país. Este aumento ha generado una mayor presión sobre los ingresos familiares, afectando el poder adquisitivo de millones de peruanos.

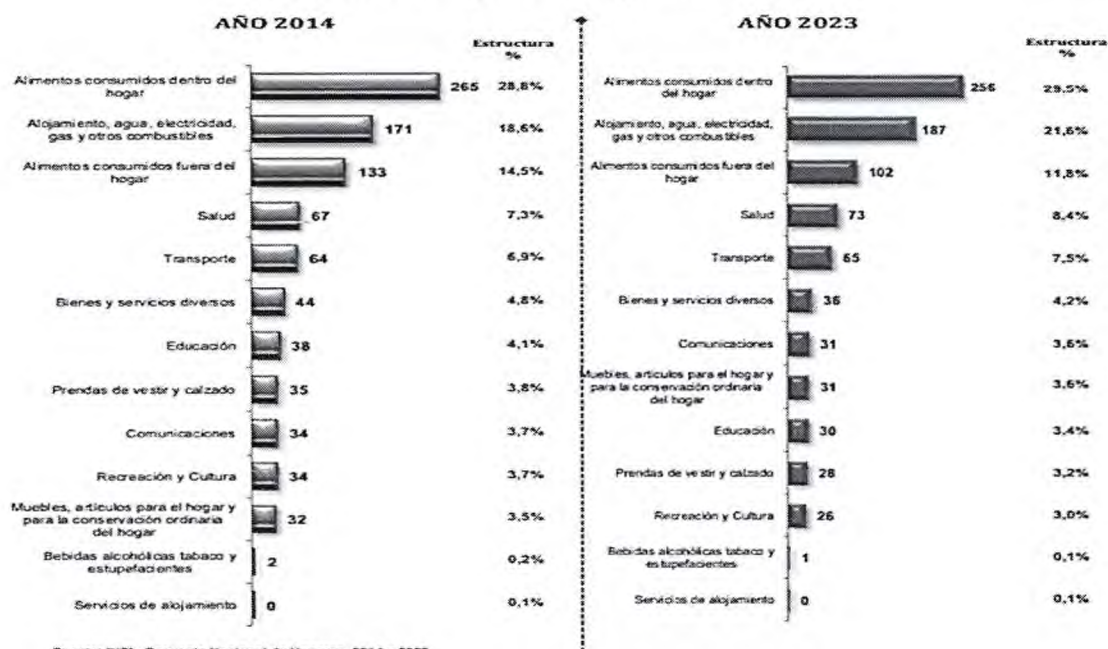
El análisis del gasto per cápita en 2023 revela cómo los hogares peruanos han redistribuido sus ingresos para ajustarse a esta nueva realidad económica. Aproximadamente el **29,5% del gasto total** se destinó a la compra de alimentos para el hogar, representando **S/ 256 por persona**. Otros rubros esenciales, como alojamiento, agua, electricidad, gas y combustibles, representaron un **21,6%** del gasto, equivalente a **S/ 187**. Sin embargo, los alimentos consumidos fuera del hogar aumentaron su participación en el presupuesto, alcanzando un **11,8%**, lo que refleja un ajuste en los hábitos de consumo. Además, la atención a la salud ocupó el **8,4%** del gasto per cápita, mientras que el transporte representó el **7,5%**,

<sup>10</sup><https://www.infobae.com/peru/2025/01/15/empleo-en-lima-aumentan-los-hombres-desempleados-por-primera-vez-desde-la-pandemia/>

confirmando la tendencia de los hogares a priorizar gastos esenciales y reducir el consumo en otros sectores<sup>11</sup>.

La variación interanual entre **2022 y 2023** muestra cambios significativos en los patrones de gasto de los peruanos, impulsados por la crisis económica y la pérdida de poder adquisitivo. Se registró una reducción del **4,4%** en el gasto en alimentos consumidos dentro del hogar, lo que sugiere un recorte en la compra de productos básicos o un mayor control en los gastos de alimentación. De manera similar, los gastos en salud y bebidas alcohólicas disminuyeron en **3,4%** y **9,8%**, respectivamente. No obstante, algunos sectores experimentaron incrementos en el gasto, como el transporte (**2,8%**), la recreación y cultura (**3,5%**) y los alimentos consumidos fuera del hogar (**2,3%**), lo que podría estar asociado a una reactivación parcial de la actividad económica<sup>12</sup>.

Figura 1: Variación interanual entre **2022 y 2023** sobre cambios significativos en los patrones de gasto de los peruanos.



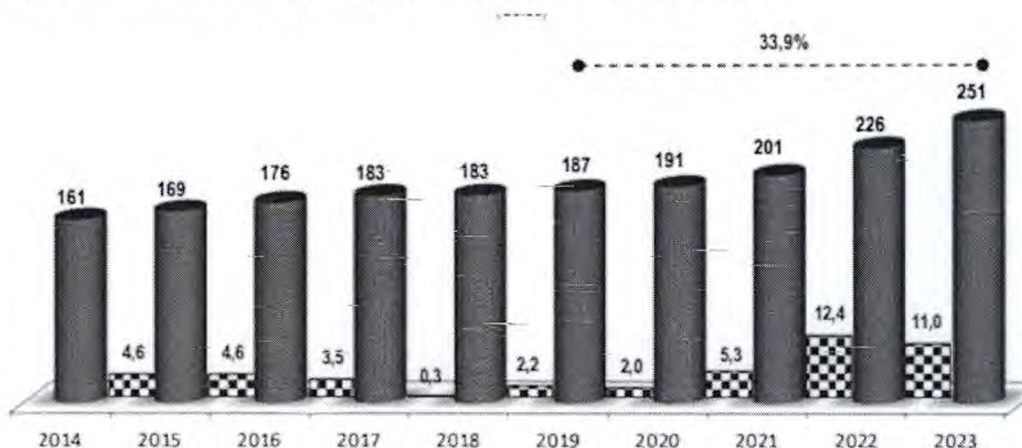
<sup>11</sup><https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/en-cuanto-se-incremento-la-canasta-basica-en-el-peru-cerca-de-10-millones-no-alcanzan-a-cubrir-la-revela-el-inei/>

<sup>12</sup><https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/en-cuanto-se-incremento-la-canasta-basica-en-el-peru-cerca-de-10-millones-no-alcanzan-a-cubrir-la-revela-el-inei/>

Uno de los datos más preocupantes es que **casi 10 millones de peruanos no logran cubrir la canasta básica**, lo que equivale al **29,0% de la población** en situación de pobreza monetaria. Esta cifra revela que la crisis económica ha deteriorado aún más las condiciones de vida de miles de familias, incrementando la brecha de desigualdad y limitando su acceso a bienes esenciales. Además, la pobreza extrema también ha mostrado un aumento significativo, alcanzando el **5,7% de la población**, es decir, **1 millón 922 mil peruanos** que viven en condiciones críticas de subsistencia. Este porcentaje representa un incremento del **0,7%** con respecto al año anterior y marca un deterioro importante en comparación con la situación previa a la pandemia en **2019**<sup>13</sup>.

Figura 2: Evolución de la canasta básica de alimentos anual

**Casi 10 millones de peruanos no cubren la canasta básica**



PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA LÍNEA DE POBREZA EXTREMA 2014-2023 CANASTA BÁSICA DE ALIMENTOS PER CÁPITA MENSUAL (INEI)

**Datos y estadísticas sobre el uso y destino de retiros anteriores (si es posible incluirlos).**

Los retiros de fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) han sido utilizados principalmente para cubrir necesidades económicas inmediatas o generar nuevas fuentes de ingresos. Según una encuesta

<sup>13</sup><https://www.infobae.com/peru/2024/05/09/en-cuanto-se-incremento-la-canasta-basica-en-el-peru-cerca-de-10-millones-no-alcanzan-a-cubrir-la-revela-el-inei/>

realizada en el 2024, el **43% de los afiliados** que accederían a un nuevo retiro extraordinario destinarían el dinero a **emprendimientos o negocios propios**, evidenciando la búsqueda de alternativas económicas ante la precariedad del empleo formal. Asimismo, un **26% de los encuestados** afirmó que utilizaría estos fondos para **cubrir gastos personales**, como **alimentación, educación y vestimenta**, lo que indica que una parte importante de la población ve en estos retiros un alivio inmediato a la crisis económica y la creciente inflación<sup>14</sup>.

El pago de deudas y préstamos es otro de los principales destinos del dinero retirado de las AFP, con un **20% de los afiliados** señalando que lo utilizarían para reducir sus compromisos financieros. Este dato refleja el alto nivel de endeudamiento en el país, donde muchas familias han recurrido a créditos para sostenerse económicamente en los últimos años. Por otro lado, un **11% de los encuestados** manifestó que ahorraría el dinero retirado, una tendencia que, aunque menor en comparación con otros destinos, demuestra la preocupación de algunos afiliados por contar con un respaldo financiero en el futuro<sup>15</sup>.

En cuanto a otros usos específicos, un **9,5%** de los afiliados planea destinar los fondos a la **remodelación o mejora de su vivienda**, mientras que un **6,4%** lo emplearía para la **compra de una casa**. Un **4,2%** de los encuestados indicó que usaría el dinero en **gastos médicos**, lo que resalta la necesidad de fortalecer el acceso a servicios de salud sin comprometer los ahorros previsionales. Además, un **3,7%** destinaría estos recursos a **viajes y vacaciones**, demostrando que, si bien la mayoría de los retiros están orientados a cubrir necesidades básicas, una parte de los afiliados optaría por usar este capital en actividades recreativas

<sup>14</sup><https://www.infobae.com/peru/2024/04/11/7-de-cada-10-peruanos-a-favor-del-retiro-afp-mayoria-lo-usara-en-emprendimientos-gastos-esenciales-y-pago-de-deudas/>

<sup>15</sup><https://www.infobae.com/peru/2024/04/11/7-de-cada-10-peruanos-a-favor-del-retiro-afp-mayoria-lo-usara-en-emprendimientos-gastos-esenciales-y-pago-de-deudas/>

Cabe destacar que el **70% de los encuestados** reconoció haber retirado parte de sus fondos en las leyes aprobadas anteriormente, en un contexto de crisis económica generada por la pandemia. Asimismo, se identificó una falta de confianza en la administración de las AFP, ya que el **60% de los afiliados** considera que sus fondos serían más rentables en **bancos, cajas de ahorro o entidades financieras**, en comparación con solo un **25,4%** que prefiere mantenerlos en las AFP. Esta percepción respalda las propuestas del Congreso y el Poder Ejecutivo para reformar el sistema previsional, promoviendo la competencia y la diversificación en la gestión de fondos de pensiones para beneficio de los aportantes<sup>16</sup>.

Figura 3: Encuesta sobre el uso al retiro de su AFP

### SI EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA LLEGARA A APROBAR EL SÉPTIMO RETIRO DE AFP, ¿EN QUÉ UTILIZARÍA USTED EL DINERO DE ESTE RETIRO?



Encuesta de séptimo retiro AFP. Fuente: Exitosa

Finalmente, la protección de los derechos de los afiliados al **Sistema Privado de Pensiones (SPP)** es un pilar fundamental en el marco de este proyecto de ley, ya que reconoce la **autonomía del trabajador** sobre sus

<sup>16</sup> <https://www.infobae.com/peru/2024/04/11/7-de-cada-10-peruanos-a-favor-del-retiro-afp-mayoria-lo-usara-en-emprendimientos-gastos-esenciales-y-pago-de-deudas/>

ahorros previsionales. La normativa propuesta permite que cada afiliado **decida de manera voluntaria** si desea retirar hasta una determinada cantidad de su fondo acumulado en las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**, asegurando que la gestión de estos recursos responda a sus propias necesidades y circunstancias. Este principio se alinea con el derecho de los trabajadores a disponer de su patrimonio previsional cuando lo consideren necesario, especialmente en contextos de crisis económica o dificultades personales que requieran acceso inmediato a liquidez.

Además, la ley **fortalece la intangibilidad de los fondos retirados**, lo que significa que el dinero extraído no podrá ser objeto de embargo, retención o descuento por deudas, salvo en casos excepcionales como **obligaciones alimentarias**. Esta disposición tiene como objetivo garantizar que los fondos retirados lleguen íntegramente a los afiliados y se utilicen conforme a sus necesidades sin riesgos de apropiación por parte de terceros. De este modo, se refuerza la seguridad jurídica de los beneficiarios y se evita que los recursos liberados sean afectados por procesos judiciales o administrativos ajenos a su voluntad.

Desde una perspectiva legal y económica, el presente proyecto de ley busca **conciliar la necesidad de liquidez de los afiliados con la sostenibilidad del sistema previsional**, otorgando herramientas que permitan a los trabajadores afrontar situaciones adversas sin comprometer completamente su futuro pensionario. La posibilidad de retirar una parte de sus fondos no solo otorga alivio financiero inmediato a miles de peruanos, sino que también representa un avance en la modernización del sistema de pensiones, alineándose con el principio de libertad económica y el derecho a la propiedad sobre los ahorros individuales. De esta manera, la norma propuesta responde a un contexto en el que los afiliados demandan mayor autonomía sobre sus fondos, sin dejar de lado mecanismos de protección que aseguren la estabilidad de su bienestar a largo plazo.

### III. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

El sistema de pensiones en el Perú ha sido objeto de constantes cuestionamientos debido a su falta de flexibilidad y a la limitada capacidad de los afiliados para disponer de sus ahorros previsionales en momentos de necesidad. A pesar de que los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización (CIC) pertenecen a los trabajadores, estos enfrentan **restricciones estrictas para acceder a su propio dinero**, lo que genera una gran desconexión entre el propósito original del sistema y la realidad económica de los aportantes. Esta falta de acceso ha llevado a una creciente insatisfacción con el **Sistema Privado de Pensiones (SPP)**, impulsando demandas ciudadanas y legislativas para permitir retiros extraordinarios de los fondos de las AFP.

El problema se agrava en un contexto económico desafiante, donde el **desempleo y la informalidad laboral** limitan las oportunidades de los ciudadanos para generar ingresos estables. Según datos del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, el empleo adecuado aún no se ha recuperado a los niveles prepandemia, afectando especialmente a los jóvenes y a sectores vulnerables. En este escenario, miles de afiliados al SPP se ven en la necesidad de recurrir a sus **fondos previsionales como una fuente de liquidez inmediata** para cubrir necesidades básicas como alimentación, educación, vivienda y pago de deudas. Sin embargo, el marco normativo vigente restringe el acceso a estos ahorros, obligando a los trabajadores a buscar alternativas de financiamiento que muchas veces resultan perjudiciales, como el sobreendeudamiento en el sistema financiero.

Otro aspecto crítico del problema es la **desconfianza en la rentabilidad y administración de los fondos de pensiones** por parte de las AFP. Numerosos afiliados consideran que sus ahorros no generan los rendimientos esperados y que las comisiones cobradas por estas

entidades reducen significativamente el monto disponible para su jubilación. Encuestas recientes han revelado que un **60% de los trabajadores** preferiría que sus fondos sean administrados por bancos u otras entidades financieras en lugar de las AFP, lo que evidencia una percepción negativa sobre la gestión del sistema previsional. Esta desconfianza ha sido un factor clave en la presión social para aprobar sucesivos retiros extraordinarios y en la exigencia de reformas estructurales que otorguen mayor autonomía a los afiliados.

Asimismo, la crisis económica ha intensificado la necesidad de adoptar medidas que **permitan a los trabajadores afrontar emergencias financieras sin comprometer su estabilidad económica futura**. El incremento en el costo de vida, reflejado en el aumento de la canasta básica y la inflación, ha reducido el poder adquisitivo de las familias peruanas. En este contexto, muchas personas consideran que acceder a parte de sus fondos previsionales es una solución viable para superar dificultades económicas inmediatas. Sin embargo, la negativa a permitir retiros flexibles impone una barrera que limita la capacidad de respuesta de los ciudadanos ante imprevistos, afectando su bienestar y calidad de vida.

Otro problema relevante es que la **rigidez del sistema previsional no se ajusta a la realidad del mercado laboral peruano**, donde la informalidad supera el 70%. La falta de estabilidad laboral impide que muchos trabajadores puedan acumular suficientes aportes para acceder a una pensión digna, lo que hace que el sistema previsional, tal como está diseñado, **no sea una garantía efectiva de seguridad económica en la vejez**. En este contexto, los trabajadores exigen mayor flexibilidad para disponer de sus ahorros de manera que puedan gestionar su futuro financiero de forma autónoma, en lugar de depender de un esquema que no garantiza una pensión suficiente para todos los afiliados.

En conclusión, el problema que aborda este proyecto de ley radica en la **falta de acceso de los trabajadores a sus propios fondos previsionales en momentos de necesidad**, la creciente **desconfianza en la administración de las AFP**, el impacto de la **crisis económica y el desempleo**, y la incompatibilidad del sistema con la alta informalidad laboral en el país. La presente iniciativa busca corregir estas deficiencias mediante la autorización de un **retiro extraordinario y voluntario** de los fondos de pensiones, asegurando que los afiliados puedan disponer de su dinero de manera responsable sin afectar la sostenibilidad del sistema.

#### IV. PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa tiene como objetivo autorizar el **retiro extraordinario y voluntario de hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)** de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización (**CIC**) de los afiliados al **Sistema Privado de Pensiones (SPP)**. Esta medida busca otorgar liquidez inmediata a los trabajadores en un contexto de dificultades económicas, permitiéndoles cubrir necesidades básicas, pagar deudas, invertir en emprendimientos o destinar sus recursos a mejorar su calidad de vida. El proyecto de ley **no genera costos al erario nacional**, ya que los fondos pertenecen exclusivamente a los afiliados y su retiro es facultativo, garantizando así el principio de autonomía en la administración de los ahorros previsionales.

El retiro de estos fondos se realizará de manera ordenada y en **desembolsos programados**, asegurando una ejecución eficiente sin afectar el sistema financiero. Para ello, la **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)** establecerá los procedimientos operativos dentro de un plazo determinado tras la publicación de la norma. Además, se mantendrá la **intangibilidad de los fondos retirados**, protegiéndolos de embargos, descuentos o retenciones de terceros, salvo en los casos de

**deudas alimentarias**, lo que refuerza el carácter social y equitativo de la medida.

Este proyecto de ley se fundamenta en los principios de **autonomía económica y libre disposición de los bienes**, en concordancia con la **Constitución Política del Perú**, que garantiza el derecho de los ciudadanos a administrar su patrimonio. Asimismo, se sustenta en antecedentes normativos como las **Leyes N.° 31068 y N.° 31192**, que permitieron retiros extraordinarios de las AFP en situaciones de emergencia económica, demostrando su viabilidad y aceptación por parte de la ciudadanía. La experiencia previa ha evidenciado que estas medidas contribuyen a la dinamización de la economía, impulsando sectores como el comercio, la inversión y el emprendimiento.

## **I. ANÁLISIS DE LA NECESIDAD Y VIABILIDAD**

La necesidad de permitir el retiro extraordinario de los fondos de pensiones responde a la urgencia económica que atraviesan miles de trabajadores peruanos, quienes enfrentan **dificultades para cubrir sus necesidades básicas** en un contexto de inflación y desaceleración del empleo adecuado. Como lo evidencian los informes del **Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**, el incremento en la canasta básica y la reducción del poder adquisitivo han generado una mayor demanda de liquidez por parte de los ciudadanos. En este sentido, otorgar a los afiliados la posibilidad de acceder a sus propios ahorros previsionales les permitiría afrontar gastos esenciales, pagar deudas acumuladas y, en muchos casos, invertir en **emprendimientos** o mejorar su calidad de vida, sin depender exclusivamente de créditos bancarios con tasas de interés elevadas.

Desde una perspectiva de viabilidad, este proyecto de ley mantiene un **enfoque de retiro voluntario**, lo que significa que aquellos afiliados que deseen preservar sus fondos para su jubilación podrán hacerlo sin

ninguna restricción. Asimismo, la medida no implica un **costo fiscal directo para el Estado**, ya que se trata de fondos de propiedad privada administrados por las **Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)**. Además, la intangibilidad de los montos retirados garantiza que estos recursos **no sean embargados ni retenidos por terceros**, con excepción de las obligaciones por deudas alimentarias, asegurando que el dinero cumpla su propósito de brindar apoyo financiero a los afiliados.

Por otro lado, la viabilidad del retiro de los fondos ha sido demostrada en anteriores oportunidades sin generar una crisis financiera sistémica. En los últimos años, el Congreso ha aprobado varios retiros extraordinarios sin que ello haya afectado de manera significativa la estabilidad macroeconómica del país. Sin embargo, este proyecto de ley busca establecer **un equilibrio entre la necesidad de liquidez inmediata y la sostenibilidad del sistema previsional**, permitiendo a los afiliados hacer uso responsable de sus recursos sin comprometer por completo su futuro pensionario. En este contexto, la iniciativa legislativa representa una solución viable y justificada ante la difícil realidad económica que enfrenta un gran sector de la población.

## II. MARCO NORMATIVO.

### Constitución Política del Perú:

- **Artículo 10°:** Reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a contingencias y para la mejora de su calidad de vida.
- **Artículo 11°:** Garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento.
- **Artículo 12°:** Declara la intangibilidad de los fondos y reservas de la seguridad social, estableciendo que los recursos se aplican según lo que la ley señale.

### Leyes y Decretos Supremos:

- **Decreto Ley N.º 25897:** Crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).
- **Ley N.º 26790:** Conocida como la Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, busca mejorar la eficiencia y cobertura del sistema de seguridad social en salud.
- **Decreto Supremo N.º 054-97-EF:** Aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, que establece las disposiciones generales para la administración de los fondos de pensiones por parte de las AFP.

#### **Leyes de Retiros Extraordinarios:**

- **Ley N.º 31068:** Promulgada el 18 de noviembre de 2020, autorizó el retiro de hasta 4 unidades impositivas tributarias (UIT) de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia de COVID-19.
- **Ley N.º 31192:** Autorizó el retiro extraordinario de hasta 4 UIT de los fondos acumulados en las AFP, estableciendo que los afiliados podían presentar su solicitud de retiro por única vez dentro de los 90 días calendario posteriores a la vigencia de la norma.

### **III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente propuesta legislativa es coherente con la **Constitución Política del Perú**, en particular con los principios de **libre disposición de los bienes y autonomía económica de los ciudadanos**. La medida garantiza que los afiliados al **Sistema Privado de Pensiones (SPP)** puedan ejercer su derecho a administrar sus ahorros previsionales conforme a sus necesidades, en concordancia con lo dispuesto en el **Artículo 2º de la Constitución**, que protege la propiedad y la libertad individual. Asimismo, la propuesta se encuentra alineada con el **Artículo**

**10° y 11° de la Constitución**, que establecen el derecho a la seguridad social, permitiendo que los fondos acumulados sean utilizados de manera flexible sin afectar la sostenibilidad del sistema.

En el ámbito normativo, esta ley complementa y amplía el marco legal existente, como lo han hecho **las leyes N. 31068 y N. 31192**, que autorizaron retiros extraordinarios de los fondos de pensiones en circunstancias previas. La norma no colisiona con otras disposiciones legales, ya que mantiene la intangibilidad de los fondos retirados, salvo en los casos de **deudas alimentarias**, respetando así las disposiciones del **Código Civil** y la legislación vigente en materia de protección a menores y personas dependientes. Su aplicación permitirá fortalecer el reconocimiento del **derecho de los trabajadores a disponer de su dinero**, consolidando una política previsional más flexible y acorde con la realidad económica de los afiliados.

#### IV. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

Este proyecto de ley **no genera gastos al erario nacional**, ya que los fondos a los que accederán los afiliados pertenecen exclusivamente a ellos y no forman parte del presupuesto público. La medida permitirá brindar **liquidez inmediata** a los trabajadores, otorgándoles la posibilidad de cubrir **necesidades esenciales** como alimentación, salud, educación y pago de deudas. Además, un porcentaje importante de los afiliados destinará estos recursos al **emprendimiento y la inversión en pequeños negocios**, lo que fortalecerá el desarrollo económico y la generación de empleo. Asimismo, esta iniciativa refuerza **el derecho de los trabajadores sobre la administración de su propio dinero**, garantizando su acceso a los ahorros previsionales en momentos clave de su vida.

El retiro de fondos también permitirá a los ciudadanos **fortalecer su estabilidad financiera**, reduciendo el endeudamiento y mejorando su

capacidad de inversión. Muchos afiliados utilizarán estos recursos para **incrementar su patrimonio**, ya sea mediante la adquisición de una vivienda, la remodelación de su hogar o el ahorro para proyectos futuros. Este tipo de medidas ha demostrado ser un mecanismo eficiente para impulsar la economía y dinamizar sectores clave como el comercio, la construcción y los servicios. La experiencia de retiros anteriores ha evidenciado que esta inyección de liquidez favorece el crecimiento del consumo y contribuye a la activación de diversas actividades económicas.

Desde una perspectiva de orden financiero, la medida se apoya en el principio de **libre disponibilidad de los fondos previsionales**, permitiendo a los trabajadores decidir de manera voluntaria cómo administrar su dinero. A diferencia de otras iniciativas que requieren financiamiento estatal, este proyecto **no implica costos adicionales para el Estado**, ya que el dinero proviene de los aportes individuales de los afiliados. Esto representa un modelo autosostenible que respeta la autonomía económica de los ciudadanos y les brinda herramientas para mejorar su calidad de vida sin depender de subsidios públicos.

## V. VINCULACIÓN AL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta está alineada con la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025, aprobado con Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR de fecha 29 de octubre de 2024, respetando al Estado de derecho y la jerarquía de las leyes. La iniciativa legislativa también está alineada con las Políticas aprobadas por el acuerdo nacional.

Además, esta propuesta guarda una estrecha relación con el Acuerdo Nacional, específicamente con su Primer Objetivo de Democracia y

Estado de Derecho, que incluye:

- **Política de Estado 10**, sobre la reducción de la pobreza. Con temas 30, sobre la lucha contra la pobreza.
- **Política de Estado 11**: promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación. Busca garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a servicios y beneficios, eliminando barreras que generen desigualdad. La norma propuesta contribuye a este objetivo al permitir que los afiliados del Sistema Privado de Pensiones dispongan de sus propios recursos en momentos críticos, sin restricciones que puedan perjudicar a ciertos sectores de la población.
- **Política de Estado 14**, sobre acceso al empleo digno y productivo con tema número 58; que es la mejora en los derechos y condiciones laborales.
- **Política de Estado 15**. promoción de la seguridad alimentaria y nutrición tema 66. seguridad alimentaria.