

Proyecto de Ley N° 11416/2024-CR.



"PROYECTO DE LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXCEPCIONAL Y VOLUNTARIO DE HASTA TRES (3) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS DE LOS FONDOS DE LA CUENTAS INDIVIDUALES DE CAPITALIZACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES"

El Grupo Parlamentario **ALIANZA PARA AL PROGRESO** a iniciativa de la Congresista **Magaly Ruíz Rodríguez**, en uso de las facultades conferidas por los artículos 102° numeral 1), y 107° de la Constitución Política del Perú y en el inciso c) del Artículo 22°, 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

"LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXCEPCIONAL Y VOLUNTARIO DE HASTA TRES (3) UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS DE LOS FONDOS DE LA CUENTAS INDIVIDUALES DE CAPITALIZACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES"

ARTÍCULO 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer una medida de carácter excepcional y temporal que faculta a los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP) a disponer, por única vez, de un monto de hasta tres (3) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de los fondos acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización (CIC).

ARTÍCULO 2.- Alcance de la presente Ley

El retiro autorizado en virtud de la presente ley es voluntario, personal e individual, y se aplica a todos los afiliados del SPP que no se encuentren percibiendo pensión de jubilación regular o anticipada, sin distinción de situación laboral vigente.

ARTÍCULO 3.- Condiciones de elegibilidad

Pueden acceder al retiro autorizado por la presente ley únicamente los afiliados que acrediten alguna de las siguientes condiciones:

- a) Gastos médicos significativos derivados de enfermedad grave o de alto costo, propios o de un familiar directo hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.

- b) Condición de desempleo por un periodo continuo no menor de tres (3) meses anteriores a la presentación de la solicitud.
- c) Afectación económica directa por desastre natural declarado.

ARTÍCULO 4.- Monto y procedimiento de retiro extraordinario

4.1. El monto máximo de retiro es de hasta tres (3) UIT del total disponible en la CIC del afiliado.

4.2. El retiro se ejecutará en dos (2) desembolsos mensuales sucesivos:

- a) Primer desembolso: hasta 1.5 UIT, a los 30 días de presentada la solicitud.
- b) Segundo desembolso: hasta 1.5 UIT, a los 30 días del primer desembolso.

4.3. El afiliado podrá desistir del retiro antes de cada desembolso, mediante solicitud física o virtual ante su AFP con al menos siete (7) días hábiles de anticipación.



ARTÍCULO 4.- Procedimiento operativo

El trámite para solicitar el retiro se realizará de manera gratuita, a través de canales virtuales o presenciales, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia del procedimiento operativo que establezca la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).

ARTÍCULO 5.- Intangibilidad de los fondos retirados

Los montos retirados en virtud de la presente ley son intangibles y no podrán ser objeto de embargo, retención, compensación ni afectación alguna, salvo en el caso de deudas alimentarias judicialmente ordenadas, hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del monto retirado por cada desembolso.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

ÚNICA.- Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) dicta las disposiciones reglamentarias necesarias en un plazo de treinta (30) días calendario desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Lidya FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 15:54:08-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 15:46:20-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 15:11:17-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 14:06:53-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/06/2025 13:58:31-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmary FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) es un régimen previsional de carácter contributivo y capitalización individual creado mediante el Decreto Ley N°25897¹, promulgado el 27 de noviembre de 1992. Esta norma surgió como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones que había entrado en quiebra en un clima de insostenibilidad fiscal del modelo estatal. Su propósito central es ofrecer una forma moderna y autosostenible de asegurar ingresos al trabajador en su etapa de jubilación, así como en casos de invalidez o fallecimiento.

A diferencia del sistema estatal, el SPP se basa en cuentas individuales de capitalización (CIC), en las que cada trabajador acumula sus aportes personales. Estos fondos son gestionados por entidades especializadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que invierten el dinero en instrumentos financieros diversificados con el fin de generar rentabilidad a largo plazo. Así, el monto acumulado al momento del retiro dependerá de los aportes realizados y de los rendimientos obtenidos durante la vida laboral del afiliado.

La afiliación al SPP es voluntaria para los nuevos trabajadores, quienes pueden elegir libremente entre la Oficina de Normalización Previsional (ONP) o entre alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) existentes. Al hacerlo, suscriben un contrato de afiliación y se les asigna un Código Único de Identificación del SPP (CUSPP). Desde ese momento, la AFP asume la responsabilidad de administrar los aportes del afiliado y otorgar las prestaciones correspondientes cuando ocurra alguna de las contingencias cubiertas.

El sistema actual cubre tres riesgos fundamentales:

1. Jubilación por vejez,
2. Invalidez, y
3. Fallecimiento, mediante el otorgamiento de pensiones o pagos a los beneficiarios legales del afiliado.

Cuando un afiliado alcanza la edad legal de jubilación o se retira anticipadamente conforme a la normativa vigente, puede elegir entre distintas modalidades de pensión, dependiendo del monto acumulado en su CIC y sus preferencias personales. Las principales son:

¹ Crean el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones AFP

1. Retiro Programado (RP)

El afiliado mantiene la titularidad de su fondo y percibe una pensión periódica calculada en función del saldo disponible y la proyección de su esperanza de vida. La AFP administra el fondo y ajusta el monto de la pensión de manera periódica. Si bien esta opción otorga mayor control al afiliado, también implica que el financiamiento de su pensión estará sujeto a la disponibilidad de fondos, lo que puede reducir la sostenibilidad del ingreso en el largo plazo.

2. Renta Vitalicia Familiar (RVF)

En esta modalidad, el afiliado transfiere su fondo a una compañía de seguros que asume el compromiso de pagar una pensión mensual fija durante toda su vida. Asimismo, se garantiza el otorgamiento de pensiones de sobrevivencia a los beneficiarios designados tras el fallecimiento del titular. Es una alternativa que brinda certeza y estabilidad, aunque el afiliado pierde la titularidad directa sobre su CIC.

3. Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida (RTVD)

Esta opción combina una renta temporal inicial —administrada por la AFP— con una renta vitalicia futura contratada con una aseguradora. Permite disponer de una parte del fondo en los primeros años y, al mismo tiempo, asegurar un flujo vitalicio posterior. Representa un modelo de transición hacia la jubilación definitiva, con un uso escalonado de los recursos.

Cada modalidad presenta ventajas y limitaciones, por lo que es esencial que los afiliados accedan a información clara, orientación previsional y simuladores comparativos que les permitan tomar decisiones responsables y realistas según su perfil económico y familiar.

Si bien el SPP ha brindado a millones de peruanos la posibilidad de constituir un fondo de jubilación propio, el sistema enfrenta desafíos importantes: baja densidad de aportes, limitada cobertura en sectores informales, desigualdad en la acumulación de fondos y dificultades para garantizar pensiones suficientes. Estos elementos han abierto el debate sobre mecanismos complementarios de acceso parcial y excepcional a los fondos, en circunstancias debidamente justificadas, sin afectar la finalidad previsional del sistema.

ANTECEDENTES DE RETIROS VOLUNTARIOS EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

La pandemia mundial causada por la COVID-19 marcó un punto de quiebre en la actividad económica y social del Perú. La paralización de sectores productivos, la

pérdida masiva de empleos formales e informales, y la caída de ingresos familiares crearon un escenario de emergencia que exigía respuestas rápidas y excepcionales desde el ámbito legislativo y económico.

En ese contexto, el Sistema Privado de Pensiones (SPP), originalmente diseñado como un mecanismo de ahorro de largo plazo para la jubilación, fue objeto de sucesivas modificaciones legales que permitieron a los afiliados retirar parte de sus fondos acumulados de manera extraordinaria. Estas medidas, promovidas como instrumentos de alivio económico inmediato, representaron un giro significativo respecto al carácter previsional del sistema.

En un inicio, mediante el Decreto de Urgencia N° 034-2020², se autorizó un retiro extraordinario de hasta S/ 2,000.00 de los fondos previsionales del Sistema Privado de Pensiones, dirigido a aquellos afiliados que no hubieran efectuado aportes durante seis meses consecutivos. Esta medida tuvo como objetivo principal atenuar el impacto económico generado por el aislamiento social obligatorio y otras restricciones adoptadas en el contexto de la emergencia sanitaria.

Posteriormente, el Congreso de la República aprobó la Ley N.° 31017, la cual dispuso que los afiliados al SPP pudieran realizar un retiro voluntario y excepcional de hasta el 25% del total de sus fondos acumulados en sus Cuentas Individuales de Capitalización (CIC), con un tope máximo de 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y un mínimo de 1 UIT. Esta norma se enmarcó en los esfuerzos por aliviar la economía familiar y contribuir a la reactivación económica durante el año 2020.

En ese mismo año, se promulga la Ley N° 31068³, que faculta el retiro de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia COVID-19. Se autorizó el retiro voluntario de hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) del fondo acumulado en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC), para aquellos afiliados que, al 31 de octubre de 2020, no registraran aportes previsionales durante doce meses consecutivos. Asimismo, la norma incluyó otras disposiciones excepcionales relacionadas con la atención de problemas de salud y situaciones especiales.

Luego, durante el 2021 y 2022, cuando el país continuaba afectado por la crisis generada por la pandemia del COVID-19 se promulgaron dos leyes, N° 31192 y 31478, que permitieron el retiro excepcional de los fondos acumulados en sus cuentas individuales hasta por cuatro (4) UIT.

Finalmente, el 2024 el Congreso de la República, mediante Ley 32002, Ley que autoriza el retiro extraordinario y facultativo de los fondos de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones hasta por el monto de cuatro Unidades Impositivas Tributarias

² Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 01 de abril de 2020

³ Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de noviembre de 2020

(UIT), promulga la última autorización de un nuevo retiro facultativo de hasta 4 UIT de los fondos acumulados en sus cuentas individuales, en el marco de la política legislativa de acceso excepcional a recursos previsionales por motivos económicos.

PROBLEMA QUE SE BUSCA ATENDER

Nuestro país atraviesa actualmente un escenario de persistente fragilidad socioeconómica que afecta directamente a millones de familias peruanas. A pesar del crecimiento económico de 3,3% en 2024, la recuperación del empleo no ha sido proporcional ni equitativa. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁴, el empleo total solo creció en 0,8% alcanzando los 17,3 millones de trabajadores; sin embargo, este aumento esconde profundas brechas. Por ejemplo, mientras el empleo entre personas de 45 años a más aumentó en 3,8%, los jóvenes entre 14 y 24 años sufrieron una caída del 3,9% evidenciando una precarización del acceso laboral para las nuevas generaciones.

Aunque el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) reportó que la tasa nacional de desempleo disminuyó de 6,4 % en el primer trimestre de 2024 a 5,5 % en igual periodo de 2025, esta aparente mejora no refleja necesariamente una recuperación real del mercado laboral. En el mismo periodo, la Población Económicamente No Activa (NO PEA) —es decir, personas en edad de trabajar que no tienen empleo ni lo están buscando— aumentó en 3,4 %, lo que equivale a 266 mil 100 personas adicionales que salieron de la fuerza laboral activa. Este crecimiento revela un fenómeno preocupante: cada vez más peruanos se ven obligados a abandonar la búsqueda de empleo por falta de oportunidades, desánimo o condiciones adversas persistentes, lo que se conoce como desaliento laboral.

PERÚ: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE NO ACTIVA, SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD
Primer trimestre: 2024 y 2025
(Miles de personas y porcentaje)

Sexo / Grupo de edad	Primer trimestre		Variación	
	2024	2025	Absoluta (Miles de personas)	%
Total	7 830,3	8 096,4	266,1	3,4
Hombre	2 747,0	2 867,0	120,0	4,4
Mujer	5 083,4	5 229,4	146,0	2,9
Grupo de edad				
De 14 a 24 años	2 945,1	3 074,1	129,0	4,4
De 25 a 44 años	1 698,5	1 551,9	-146,6	-8,6
De 45 y más años	3 186,8	3 470,4	283,6	8,9

Fuente: INEI. Encuesta Permanente de Empleo Nacional (EPEN)

⁴ Crece el desempleo en Lima: 33.000 peruanos más se suman a la lista de quienes no tienen trabajo. Infobae. Extraído de <https://www.infobae.com/peru/2024/04/15/crece-el-desempleo-en-lima-33000-peruanos-mas-se-suman-a-la-lista-de-quienes-no-tienen-trabajo/>

Del total de la NO PEA, el 64,6 % corresponde a mujeres, lo que confirma la persistente brecha de género en el acceso al trabajo remunerado. Además, los extremos de la población —los jóvenes menores de 25 años y los adultos de 45 años a más— registraron aumentos significativos en esta categoría (4,4 % y 8,9 % respectivamente), lo que pone en evidencia que los grupos más vulnerables siguen siendo los más excluidos del sistema productivo. Mientras cientos de miles de peruanos no logran insertarse ni reinsertarse en el mercado laboral formal, se mantienen inmovilizados recursos que podrían, de forma regulada y excepcional, ayudar a enfrentar las exigencias económicas más inmediatas.

El problema no se limita al desempleo abierto, sino que incluye fenómenos como el subempleo, la informalidad y la falta de ingresos suficientes para cubrir los gastos básicos. En Lima Metropolitana, solo en el primer trimestre de 2024, más de 33.000 personas se sumaron a la población desempleada, mientras que, a nivel nacional, más de 1 millón de personas buscan activamente un trabajo sin éxito, lo que representa un incremento del 16,7% respecto al año anterior. La tasa de desempleo para los jóvenes llegó al 11,5% más del doble que la del resto de la población⁵.

A ello, podemos sumar que la calidad del empleo también es un factor crítico. Si bien el empleo adecuado creció en 3,1%. Aún hay más de 8 millones de personas subempleadas en el país. Los jóvenes y quienes solo cuentan con educación secundaria están subrepresentados en este grupo, lo cual limita sus ingresos y capacidades de sostener a sus familias⁶.

Por otro lado, el incremento sostenido del costo de vida se ha consolidado como uno de los factores apremiantes que agravan la vulnerabilidad económica de los hogares peruanos, en especial de aquellos con ingresos informales, irregulares o en situación de desempleo. De acuerdo con datos del INEI, el gasto mensual promedio por persona se ubicó en S/.891.00 en el 2024⁷, que en comparación con el año 2019, se observa una disminución de 9,6%, reducción altamente significativa.

Continuando con los datos del 2024, se tuvo que del total de gasto per cápita, el 28,9% se destina exclusivamente a alimentos preparados dentro del hogar (representando S/257.00), y un 21,3% a servicios básicos como agua, electricidad y gas (S/.190.00) y destina para la salud un 8,3% (S/.74.00). Este peso creciente de

⁵ Aumenta el desempleo en Perú: Ahora más de un millón de peruanos no consiguen trabajo. Extraído de <https://www.infobae.com/peru/2024/08/16/aumenta-el-desempleo-en-peru-ahora-mas-de-un-millon-de-peruanos-estan-buscando-trabajo/>

⁶ Aumenta el desempleo en Perú: Ahora más de un millón de peruanos no consiguen trabajo. Extraído de <https://www.infobae.com/peru/2024/08/16/aumenta-el-desempleo-en-peru-ahora-mas-de-un-millon-de-peruanos-estan-buscando-trabajo/>

⁷ Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024. INEI. Extraído de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8037677/6749463-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1748034232>

los gastos esenciales afecta directamente la capacidad de subsistencia de miles de familias, más aún cuando los ingresos familiares no han experimentado una evolución proporcional. La canasta básica de alimentos, que costaba S/.161.00 por persona en el 2014, subió a S/251.00 en 2023 y de S/257.00 para el 2024, un incremento acumulado del 59,6 % entre 2014 y 2024. Solo entre 2023 y 2024, el aumento fue del 2,4 %, lo cual demuestra que, si bien la inflación general se ha moderado, los precios de los alimentos siguen creciendo y no han retornado a niveles prepandemia. Esto significa que una familia de cuatro integrantes requiere al menos S/ 1.000 solo para alimentarse, sin considerar transporte, salud, educación o vivienda. En ese contexto, para muchos hogares el acceso temporal y voluntario a parte de sus fondos previsionales representa una medida de alivio real e inmediata, sobre todo frente al estancamiento salarial y la ausencia de ayudas directas estatales.

**PERÚ: EVOLUCIÓN DEL GASTO REAL PROMEDIO PER CÁPITA MENSUAL,
SEGÚN GRUPOS DE GASTO, 2015 – 2024**

(Soles constantes base=2024 a precios de Lima Metropolitana)

Grupos de gastos	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variación Percentual	
											2024/2023	2024/2019
Nacional	942	961	959	976	986	830	881	887	881	891	1,2	-9,6 ***
Alimentos consumidos dentro del hogar	273	273	266	271	274	278	283	272	260	257	-0,8	-5,9 ***
Bebidas alcohólicas tabaco y estupefacientes	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	-11,4 **	-33,3 ***
Prendas de vestir y calzado	36	35	36	36	38	24	26	28	29	29	2,8 *	-23,4 ***
Alojamiento, agua, electricidad, gas y otros combustibles	178	182	187	188	190	187	189	188	189	190	0,7	0,0
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	34	34	33	34	35	32	32	32	31	30	-5,3 ***	-15,8 ***
Salud	68	71	70	76	76	69	80	77	75	74	-1,0	-2,5
Transporte	64	67	70	71	74	48	57	64	66	69	4,1 **	-7,1 ***
Comunicaciones	35	37	37	37	38	34	35	32	32	31	-3,5 ***	-20,2 ***
Recreación y Cultura	34	34	37	35	35	25	23	26	27	28	2,8	-20,2 ***
Educación	37	41	39	41	40	25	28	30	31	34	12,0 ***	-13,3 ***
Restaurantes y hoteles	137	140	135	136	135	71	92	102	104	110	5,9 ***	-18,2 ***
Alimentos consumidos fuera del hogar	136	139	134	136	134	70	91	101	104	110	6,0 ***	-18,1 ***
Servicios de alojamiento	0	1	1	1	1	0	0	0	1	0	-16,6 *	-38,5 ***
Bienes y servicios diversos	45	46	46	48	50	35	35	36	37	38	2,6 *	-24,5 ***

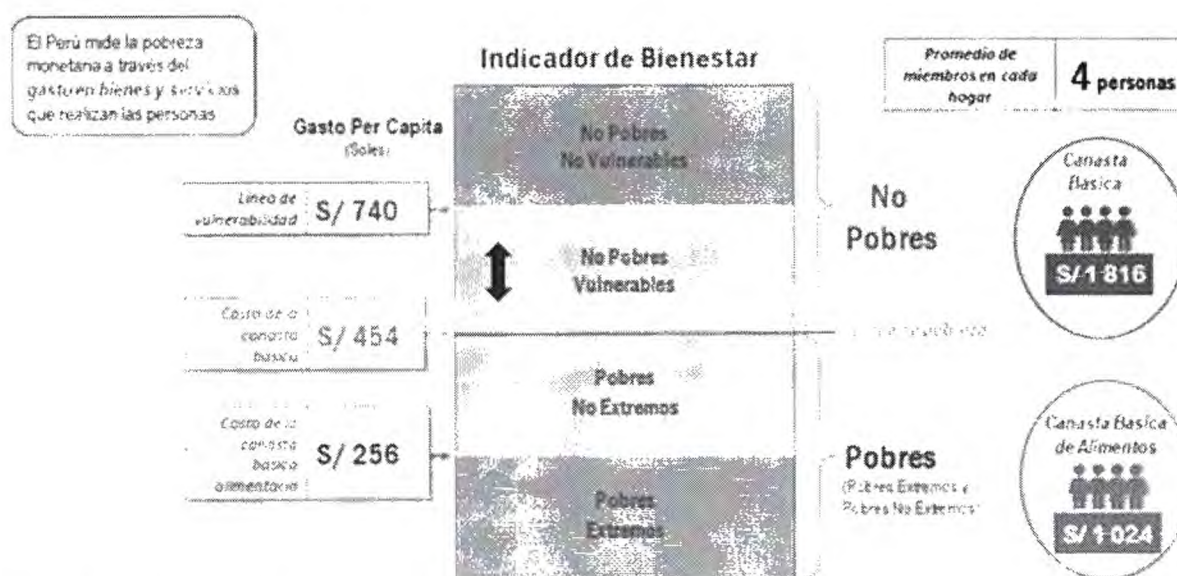
* Diferencia significativa (p < 0,10). ** Diferencia altamente significativa (p < 0,05). *** Diferencia muy altamente significativa (p < 0,01).

Fuente: INEI Encuesta Nacional de Hogares 2015 - 2024

A ello se suma que la línea de pobreza está fijada en S/ 454 mensuales por persona, monto que representa el costo de una canasta básica que incluye alimentación, transporte, servicios, educación, entre otros. En el caso de una familia tipo de cuatro integrantes, se requiere un ingreso total mínimo de S/ 1,816 al mes para no ser considerada pobre. Por debajo de este umbral, se ubican los hogares en situación de pobreza, la cual se subdivide en pobreza no extrema y pobreza extrema. Esta última se determina a partir del costo de la canasta básica de alimentos, cuyo valor

asciende a S/ 256 per cápita, es decir, S/ 1,024 por hogar. Quienes no alcanzan a cubrir ni siquiera este gasto mínimo son clasificados como pobres extremos.

Adicionalmente, el INEI ha establecido una línea de vulnerabilidad económica ubicada en S/ 740 por persona, la cual permite identificar a los ciudadanos denominados "no pobres vulnerables". Estas personas no se encuentran actualmente en condición de pobreza, pero están expuestas a caer en ella ante cualquier contingencia, como la pérdida del empleo, una enfermedad grave, o una situación de emergencia familiar. En términos familiares, esto representa un umbral de S/ 2,960 mensuales para una familia de cuatro miembros.



Fuente: Diario La República⁸

A la luz de estos indicadores, resulta evidente que un número significativo de peruanos —aunque no estén formalmente en situación de pobreza— se encuentran en la franja de vulnerabilidad y no cuentan con mecanismos financieros efectivos para hacer frente a emergencias. Por ello, permitir el acceso excepcional y regulado a una parte de los fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización representa una medida de contención social responsable, orientada a evitar que dichos hogares desciendan a niveles críticos de pobreza o agraven su condición económica.

Asimismo, la situación alimentaria de los hogares en condición de pobreza pone en evidencia la insuficiencia de los ingresos familiares frente al aumento sostenido del costo de vida. La economista Patricia Saavedra, docente de la Escuela de

⁸ Extraído de <https://larepublica.pe/economia/2025/05/08/canasta-basica-en-el-peru-en-cuanto-se-incremento-en-el-ultimo-ano-segun-el-inei-pobreza-hnews-87736>

Administración de Negocios de la Universidad Católica San Pablo⁹, ha señalado que, si bien la inflación se ha moderado en el último año, los precios de los alimentos no han retornado a los niveles previos a la pandemia, generando una presión constante sobre el presupuesto familiar. Además, advierte que los ingresos de las familias no han crecido en la misma proporción que los precios, lo que ha generado una pérdida real del poder adquisitivo.

En ese contexto, la especialista estima que una familia en situación de pobreza gasta aproximadamente S/ 28 diarios para cubrir la alimentación básica de cuatro personas, lo cual resulta insuficiente para garantizar una dieta saludable. Para alcanzar ese estándar nutricional mínimo, se requeriría un gasto cercano a S/ 15 por persona al día, es decir, más del doble del presupuesto actual. "Es clara la diferencia entre lo que se debería gastar y lo que realmente se gasta, afectando de manera directa a la calidad de alimentación, en especial de los menores de edad", subraya Saavedra.

Adicional a ello, otro de los principales factores que agravan la situación económica de los hogares peruanos es el incremento sostenido del gasto de bolsillo en salud, incluso entre personas con cobertura asegurada. Según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)¹⁰, en 2023 el gasto per cápita en salud ascendió a S/ 444 anuales, distribuidos entre atenciones médicas (S/275.00) y medicamentos (S/169.00), lo que representa un crecimiento considerable respecto a los niveles previos a la pandemia. Esta tendencia es consecuencia directa de la insuficiencia estructural del sistema de salud público, cuya recuperación pospandemia aún es parcial, y que ha trasladado los costos de atención a los propios ciudadanos.

Pese a que más del 70 % de la población cuenta con algún tipo de seguro público —ya sea a través del Seguro Integral de Salud (SIS) o EsSalud—, las deficiencias en la cobertura efectiva han llevado a que la población asegurada represente más del 78 % del gasto de bolsillo total en 2023. De hecho, entre 2019 y 2023, las familias peruanas desembolsaron aproximadamente S/ 52 mil millones adicionales por servicios y medicamentos que no fueron cubiertos por su seguro, cifra que confirma una presión financiera constante y no elegible de postergar.

Esta realidad justifica plenamente la incorporación de gastos médicos por enfermedad grave o de alto costo, ya sea del afiliado o de sus familiares directos, como una de las condiciones excepcionales para autorizar el retiro parcial de fondos previsionales. La finalidad no es desnaturalizar la función del sistema privado de

⁹ Cubrir la canasta básica de alimentos requiere de 251 soles por persona al mes. Extraído de <https://encuentro.pe/economia/cubrir-la-canasta-basica-de-alimentos-requiere-de-251-soles-por-persona-al-mes/>

¹⁰ Salud: El gasto de bolsillo aumentó en todos los departamentos entre 2019 y 2023. Extraído de <https://www.comexperu.org.pe/articulo/salud-el-gasto-de-bolsillo-aumento-en-todos-los-departamentos-entre-2019-y-2023>

pensiones, sino brindar un mecanismo regulado de respaldo económico, en contextos donde la integridad física y la estabilidad familiar dependen de recursos inmediatos que el sistema de salud aún no garantiza plenamente.

Frente a esta realidad, se evidencia una contradicción estructural en el funcionamiento del sistema previsional: si bien el Sistema Privado de Pensiones cuenta con más de 9 millones 799 mil afiliados, son aproximadamente 7,7 millones los que aún mantienen fondos acumulados en sus cuentas individuales de capitalización¹¹, sin posibilidad de disponer de ellos, incluso en contextos de emergencia económica personal o familiar. Esta restricción, pese a tratarse de recursos de propiedad del afiliado, obliga a muchos a recurrir a mecanismos de financiamiento informal o préstamos con altas tasas de interés, profundizando su situación de vulnerabilidad. Esta brecha entre la necesidad concreta de los ciudadanos y las limitaciones normativas vigentes refuerza la legitimidad de establecer un régimen excepcional, voluntario y temporal, que permita atender dichas urgencias sin desnaturalizar la finalidad previsional del sistema.

En este escenario, la imposibilidad de disponer de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización, incluso en situaciones de necesidad económica debidamente acreditada, representa una limitación normativa que no responde a las condiciones reales del mercado laboral ni a las demandas sociales actuales. El crecimiento sostenido de la población económicamente no activa —especialmente entre mujeres, jóvenes y adultos mayores— revela que una parte importante de la ciudadanía permanece excluida de oportunidades laborales formales y sostenibles.

A ello se suma la carga económica que enfrentan miles de hogares a causa de enfermedades graves o de alto costo, cuyos tratamientos y medicamentos deben ser cubiertos con recursos propios, incluso en población asegurada, debido a la insuficiencia de cobertura efectiva en el sistema público de salud. En este contexto, habilitar, con carácter excepcional, voluntario y regulado, el retiro parcial de los fondos previsionales no solo es jurídicamente razonable, sino también socialmente pertinente. La medida propuesta se configura como un mecanismo complementario, no sustitutivo ni permanente, destinado a reducir el riesgo de empobrecimiento, evitar el sobreendeudamiento familiar y proteger la estabilidad material y sanitaria de los hogares vulnerables, sin afectar la naturaleza previsional del sistema privado de pensiones.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna disposición del ordenamiento jurídico vigente, ya que se enmarca dentro del marco constitucional y legal que rige el Sistema Privado de Pensiones. Por el contrario, propone una herramienta complementaria de protección social, al permitir que los afiliados en situación de vulnerabilidad económica temporal puedan acceder de forma responsable a una parte de los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC). Esta medida contribuye a mitigar los efectos del desempleo, la informalidad o situaciones graves que afectan la capacidad de subsistencia del afiliado.

III. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

El presente proyecto de ley cumple con lo dispuesto en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política, pues no vulnera el principio de equilibrio financiero o presupuestal al no demandar recursos adicionales al tesoro público. De igual manera, resulta importante considerar el análisis costo beneficio.

ENTIDADES / ACTORES INVOLUCRADOS	COSTO	BENEFICIO
ESTADO	-No se identifica costos fiscales directos.	-Reduce la carga sobre programas sociales. -Impacto positivo en la economía local, incrementando el consumo.
AFILIADOS / POBLACIÓN	-Reducción de su fondo previsional individual.	-Acceso inmediato y excepcional a recursos propios para atender situaciones de urgencia. -No condiciona situación laboral: permite liquidez a desempleados o independientes. -Posibilidad de desistir antes de cada desembolso le otorga control y flexibilidad. fondo.
AFP	-Aumento de carga operativa por validación de solicitudes. -Impacto temporal en volumen de fondos administrados.	-Mejora percepción del sistema previsional ante la ciudadanía.

IV. VINCULACION CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL Y AGENDA LEGISLATIVA 2023-2024

La presente iniciativa legislativa se enmarca en las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social

14. Reducción de la Pobreza

III. Competitividad del País

28. Afirmación de la economía social de mercado.

Por otro lado, respecto a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, guarda relación con los siguientes objetivos y temas del proyecto de ley:

Cumple con el objetivo Equidad y Justicia Social, política de Estado “Reducción de la Pobreza” y “Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición”

Lima, mayo del 2025.