



PROYECTO DE LEY QUE OTORGA, DE MANERA EXTRAORDINARIA, UN BONO EQUIVALENTE DE HASTA DOS UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS (UIT) A LOS AFILIADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP).

El señor congresista de la República que suscribe, **VICTOR RAUL CUTIPA CCAMA**, a través de **Juntos por el Perú – Voces del Pueblo – Bloque Magisterial**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107, de la constitución Política del Estado y conforme a lo establecido en el artículo 22 inciso c) y artículo 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, fórmula la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE OTORGA, DE MANERA EXTRAORDINARIA, UN BONO EQUIVALENTE DE HASTA DOS UNIDADES IMPOSITIVAS TRIBUTARIAS (UIT) A LOS AFILIADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP).

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, de manera extraordinaria, el otorgamiento de un bono equivalente hasta dos Unidades Impositivas Tributarias (UIT) a favor de los afiliados activos del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Son beneficiarios del bono extraordinario los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones que, a la fecha de promulgación de la presente Ley, se encuentren registrados en el padrón de la Oficina Normalización Previsional (ONP) y no perciban pensión por ningún otro régimen previsional.

Artículo 3. Carácter extraordinario y no remunerativo

El bono establecido en la presente Ley tiene carácter extraordinario, no remunerativo, no pensionable y no está sujeto a descuento alguno. No constituye base de cálculo para beneficios sociales o aportes previsionales.

Artículo 4. Intangibilidad de los fondos retirados

Los montos que sean retirados o devueltos en virtud de la presente ley son intangibles. No están sujetos a retención, embargo, compensación legal o contractual, ni afectación judicial o administrativa, salvo por mandato judicial expreso en casos de deuda alimentaria, hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del total retirado.

Artículo 5. Procedimiento operativo

La Oficina de Normalización Previsional (ONP), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, reglamentará el procedimiento operativo de la presente ley en un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles desde su publicación, asegurando la implementación de un proceso ágil, virtual o presencial, sin costos adicionales para los beneficiarios.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Adecuación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional (ONP), adecuará las disposiciones reglamentarias necesarias para la ejecución de la presente ley. La ONP podrá emitir lineamientos operativos provisionales para garantizar el inicio inmediato del proceso de solicitud y retiro, sin perjuicio de lo establecido en el reglamento.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entra en vigencia a los 30 días de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, octubre del 2025



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 16:30:42-0500



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 10:35:48-0500



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/10/2025 16:31:09-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 08:51:25-0500



Firmado digitalmente por:
BERMEJO ROJAS Guillermo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 09:42:18-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 21/10/2025 10:53:11-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/10/2025 10:21:00-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

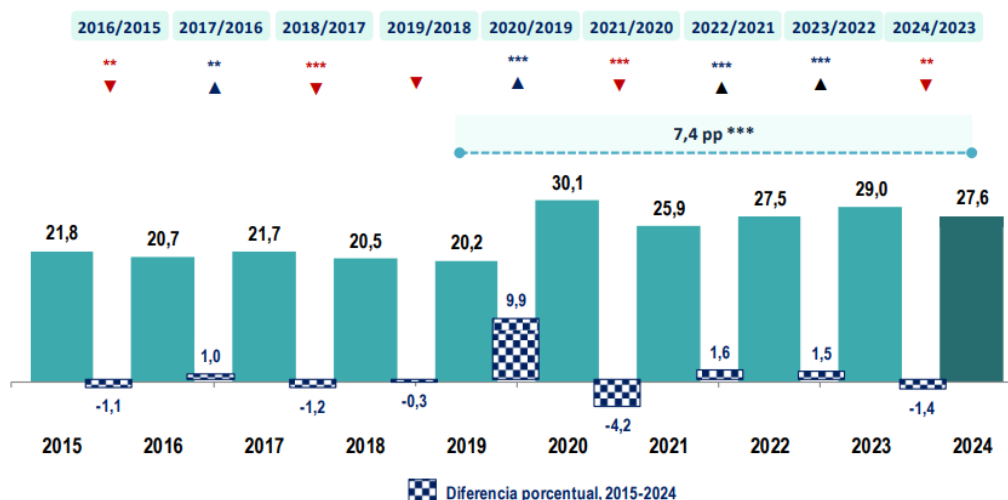
I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Identificación del problema

Los peruanos están en una situación profundamente preocupante, no solo en el plano económico, sino también social, institucional y previsional. A pesar de ciertos esfuerzos por estabilizar las variables macroeconómicas, los indicadores sociales más relevantes siguen deteriorándose. La recuperación no se siente en la calle, ni en los hogares, ni en los bolsillos de millones de peruanos.

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en su informe "Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024", el 27,6% de la población peruana se encuentra en situación de pobreza monetaria, es decir, más de 9.3 millones de personas no cuentan con ingresos suficientes para adquirir una canasta básica de consumo. De ese total, más de 1.8 millones viven en pobreza extrema¹. Aún más preocupante es que esta cifra no mejora significativamente desde el impacto de la pandemia: uno de cada cuatro peruanos sigue siendo pobre en términos monetarios.

Incidencia de Pobreza Monetaria Total, 2017-2024



Fuente: INEI: Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8058556/6763186-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1747173826>

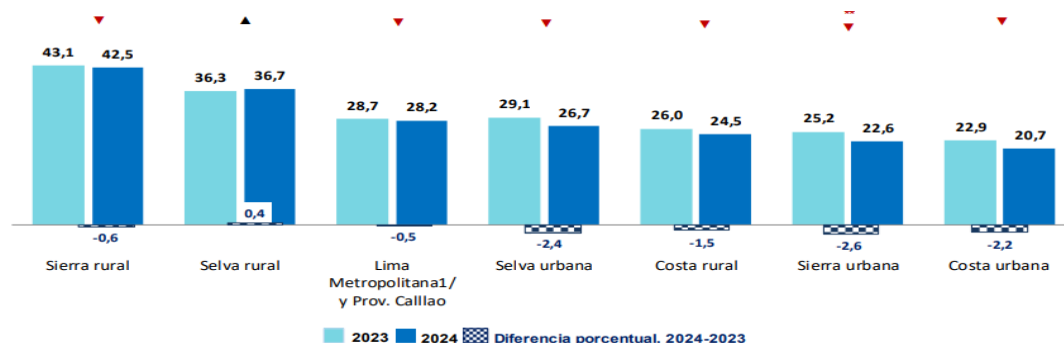
¹ BGN Noticias "Pobreza en Perú afecta a 9.4 millones y amenaza a otros 11 millones vulnerables" Disponible en: <https://bolognesinoticias.com/pobreza-en-peru-afecta-a-9-4-millones-y-amenaza-a-otros-11-millones-vulnerables/>

Este deterioro en la calidad de vida se evidencia de forma generalizada. Según el Informe Técnico del INEI sobre la incidencia de la pobreza monetaria total por dominios geográficos

(2023-2024), se registró un aumento en la selva rural y apenas una leve disminución en otras zonas. Más aún, al comparar la incidencia del año 2024 con la del 2019, se observa un incremento en casi todos los dominios geográficos, lo que confirma una tendencia preocupante y sostenida.

Figura 2

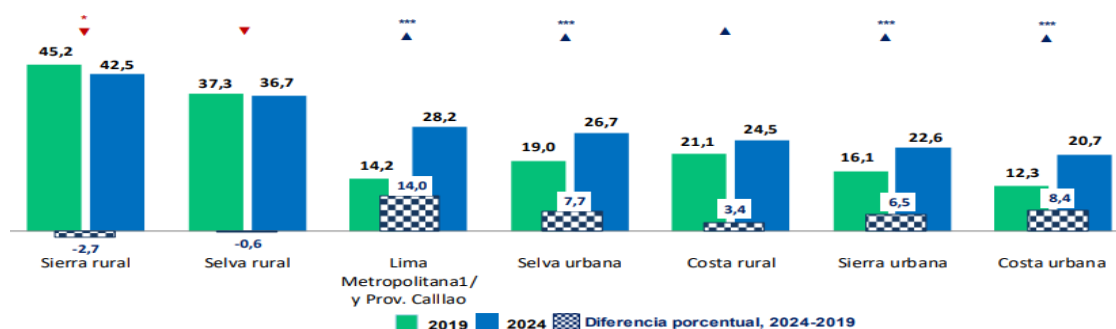
PERÚ: Incidencia de la Pobreza Monetaria total, según dominios geográficos. 2023 y 2024



Fuente: INEI: Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2015-2024
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8058556/6763186-peru-evolucion-de-la-pobreza-monetaria-2015-2024.pdf?v=1747173826>

Figura 3

PERÚ: Incidencia de la Pobreza Monetaria total, según dominios geográficos. 2019 y 2024



* Diferencia significativa ($p < 0,10$). ** Diferencia altamente significativa ($p < 0,05$). *** Diferencia muy altamente significativa ($p < 0,01$). 1/ Incluye los 43 distritos de la Provincia de Lima. Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2019 2023 y 2024

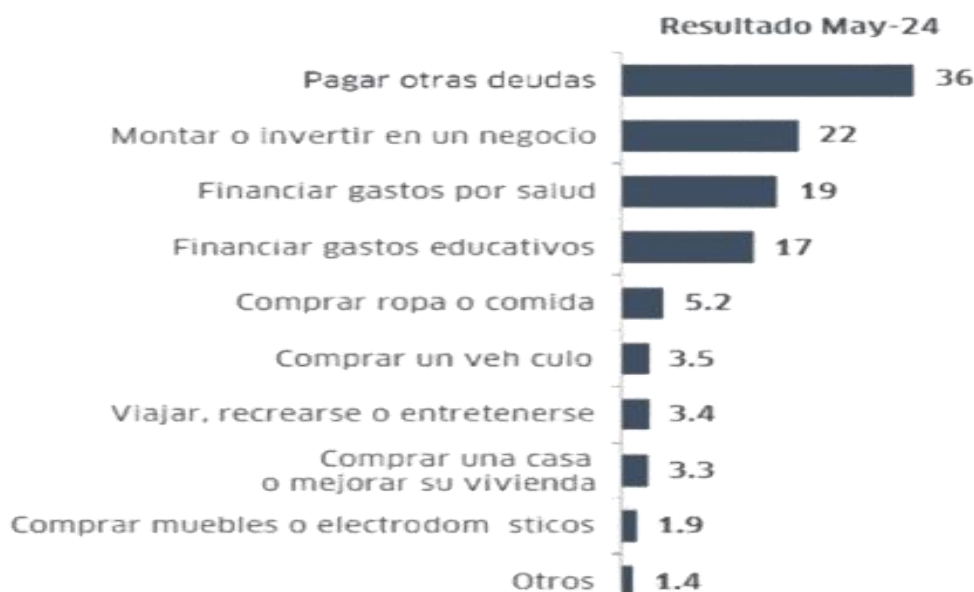
Por otro lado, la tasa de empleo informal alcanza el 71,2% de la población económicamente activa, de acuerdo con el Ministerio de Trabajo. Esto significa que siete de cada diez peruanos trabajan sin acceso a derechos laborales, seguridad social ni cobertura previsional.

A esto se suma una situación cada vez más grave de inseguridad. En los primeros 130 días del año 2025, se han registrado 803 homicidios, un incremento del 22% respecto al mismo

período del año anterior, según datos del SINADEF. No hubo un solo día sin homicidios registrados en lo que va del año, Lima Metropolitana concentra el 30 % del total. Por su parte, el Sistema de Denuncias Policiales (S1DPOL) señala que, entre enero y abril, se han producido 9,097 denuncias por extorsión, lo que equivale a un promedio de una cada 19 minutos. De continuar esta tendencia, el año 2025 se convertiría en el periodo con el mayor número de extorsiones de la última década.

Este clima de violencia, además de sembrar el miedo, paraliza la economía informal y el pequeño comercio, empujando a más familias al endeudamiento y la subsistencia. El Instituto Peruano de Economía (IPE) estima que los créditos informales, sin regulación ni garantías, mueven al menos S/ 1,780 millones al año, lo que evidencia la magnitud del problema: miles de familias están atrapadas en una lógica de supervivencia, sin acceso a crédito formal, sin ahorro y sin protección estatal. Además, según una encuesta realizada por el IPE, los principales motivos para solicitar un préstamo informal en el Perú entre 2022 y 2024 fueron: el pago de otras deudas, la creación o inversión en un negocio y la cobertura de gastos por salud.

Figura 7 Motivo Principal para solicitar un crédito informal 2022-2024



Fuente: Instituto Peruano de Economía - Asociación de Bancos del Perú: El mercado de Crédito Informal en el Perú.

En paralelo, el sistema previsional específicamente el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)— mantiene una estructura rígida que deja fuera a millones. Bajo las reglas actuales del Decreto Ley N.º 19990, solo quienes hayan aportado al menos 20 años tienen derecho a una pensión, lo cual

resulta inviable para la mayoría de trabajadores que alternan entre informalidad, desempleo o contratos temporales.

En efecto, de acuerdo con cifras oficiales analizadas, el afiliado promedio al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) ha aportado alrededor de 54 meses en total, muy por debajo del mínimo requerido para acceder a una pensión. El promedio de remuneración declarada por estos afiliados es de S/ 1,377.91 mensuales, lo que se traduce en aportes totales de apenas S/ 10,244.53, según datos recopilados hasta diciembre de 2024. Es decir, la mayoría de afiliados nunca alcanzará una pensión, pero tampoco tiene hoy el derecho de recuperar lo que ya aportó.

A esta contradicción se suma otra, aún más grave: los fondos del SNP son de reparto, no individuales. Esto significa que el dinero aportado por los trabajadores activos se utiliza para pagar las pensiones de los jubilados actuales. Por lo tanto, el afiliado que no llega a jubilarse no solo pierde el derecho a una pensión, sino también el dinero que aportó.

Este proyecto de ley busca responder a esa realidad con una solución técnica, humana y fiscalmente razonable: permitir que los afiliados al SNP que no hayan accedido a una pensión de jubilación puedan retirar hasta dos (02) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), equivalentes, a la fecha, a S/ 10,700, distribuidas en dos desembolsos de una (01) UIT cada uno. Esta medida no se plantea como un retiro libre ni masivo, sino como una vía de compensación controlada y sujeta a los límites del propio sistema: solo se podrá retirar hasta el monto efectivamente aportado, sin sobrepasarlo.

Asimismo, se propone un incremento progresivo del tope máximo de pensión en el SNP, pasando de los S/ 893 actuales a S/ 1,350 en el año 2028, como medida de incentivo para quienes sí cumplen los requisitos y mantienen una trayectoria de aportes larga y consistente.

Con estas medidas, no solo se introduce un alivio directo y realista para quienes hoy se encuentran excluidos del sistema, sino que también se mejora la equidad interna del régimen, promoviendo un balance entre responsabilidad fiscal, justicia social y sostenibilidad previsional.

1.2. Antecedentes normativos y evidencia de impacto. El retiro de aportes previsionales, tanto del sistema privado como del sistema nacional, no es un fenómeno nuevo en la legislación peruana. A lo largo de los últimos años, el Congreso ha debatido y aprobado diversas propuestas que reflejan un consenso creciente: el actual sistema de pensiones, en especial el SNP, necesita mecanismos más flexibles, equitativos y realistas, que respondan a la situación concreta de millones de trabajadores excluidos del beneficio previsional.

En ese marco, se presentan a continuación algunos de los principales antecedentes legislativos orientados a permitir el retiro o devolución de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP)

Norma / Proyecto	Contenido Principal
------------------	---------------------

Ley N.a 31083 (2020)	Autorizó devolución de hasta 1 UIT a exaportantes sin pensión, y hasta S/ 4,300 a mayores de 65 años sin derecho a
PL N.s 9035/2022-CR	Propuso devolución total de aportes a axaportantes del SNP que no accedieron a pensión
PL N.º 9477/2022-CR	Propuso retiro voluntario de aportes al SNP hasta por 100% de lo aportado
PL N.a 9549/2023-CR	Propone devolución total de aportes a quienes no alcanzaron 20 años de contribución en el SNP
PL N.a 10506/2023-CR	Busca devolución proporcional de aportes a quienes no acceden a pensión y reforzar pensión mínima
PL N.s 8432/2023-CR	Autoriza retiro de hasta 100% de aportes en el SNP para exaportantes sin expectativa de jubilación
PL N.º 8371/2023-CR	Establece devolución de aportes a exa portantes con menos de 20 años de contribución
PL N.a 8030/2022-CR	Propone sistema de retiro voluntario de fondos ONP en condiciones similares a la AFP

Estos antecedentes reflejan una preocupación legislativa recurrente: el hecho de que millones de peruanos hayan aportado durante años sin recibir nada a cambio por no cumplir exactamente con los 20 años exigidos por ley. La mayoría de estos ciudadanos, además, trabajan en condiciones de informalidad o intermitencia, lo cual les impide cumplir con el mínimo de aportes continuos para jubilarse.

Experiencias pasadas como la Ley N.º 31083, que autorizó un retiro limitado a favor de exaportantes mayores de 65 años, mostraron que es posible implementar este tipo de medidas con criterios objetivos y sin comprometer la sostenibilidad del sistema, siempre que los mecanismos sean debidamente reglamentados y focalizados.

A su vez, encuestas nacionales como las del Instituto Peruano de Economía indican que la mayoría de peruanos destinaría estos fondos a gastos esenciales, pago de deudas, emprendimiento, salud y educación.

Estos antecedentes normativos demuestran que el retiro extraordinario, aplicado con criterios de proporcionalidad y temporalidad, puede ser una herramienta útil de protección económica en contextos de crisis, sin desnaturalizar el objetivo previsional del sistema.

1.3. Finalidad y beneficios esperados

La presente iniciativa legislativa tiene como finalidad principal restituir, de manera limitada, voluntaria y responsable, parte del esfuerzo previsional realizado por aquellos afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que no accederán a una pensión.

Desde una perspectiva social y económica, los beneficios esperados de esta ley incluyen:

Aliviar la situación financiera inmediata de miles de personas en condición de vulnerabilidad, que no califican para pensión y enfrentan situaciones de desempleo, enfermedad, inseguridad o endeudamiento.

Reconstruir la confianza de los afiliados en el sistema previsional público, mostrando que el Estado no los ignora ni penaliza por su exclusión estructural.

- Reducir la presión sobre el endeudamiento informal, que afecta a millones de peruanos con tasas abusivas por falta de liquidez, especialmente en contextos de violencia, extorsión y criminalidad.
- Contribuir a la dinamización del consumo interno, al permitir que recursos estancados en el sistema previsional puedan destinarse, de manera puntual, a cubrir necesidades reales y urgentes de las familias peruanas.
- Fomentar una mirada más inclusiva y moderna del sistema de reparto, sin sacrificar su sostenibilidad financiera, al introducir medidas focalizadas, evaluables y proporcionales.

La norma, además, establece límites operativos claros y criterios de acceso estrictos, lo que garantiza su implementación ordenada, su compatibilidad con el marco legal vigente, y su viabilidad fiscal en el corto y mediano plazo.

En suma, este proyecto de ley no abre la puerta a una liberalización general de los fondos del SNP, sino que propone una respuesta específica para un problema estructural concreto, con enfoque social, disciplina fiscal y sentido de justicia previsional.

II. MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa se sustenta en el marco constitucional, legal y reglamentario vigente del sistema previsional peruano, en especial el que rige al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), así como en normas complementarias en materia de derechos fundamentales y política económica.

Constitución Política del Perú

- Artículo 10: Reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, que se otorga en forma progresiva para la atención de las contingencias que afecten la capacidad económica de los ciudadanos.
- Artículo 11: Establece que el Estado garantiza el acceso libre y progresivo a prestaciones de pensiones, mediante sistemas públicos, privados o mixtos, bajo principios de solidaridad, subsidiariedad y sostenibilidad.

Decreto Ley N° 19990

Norma básica que crea el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de carácter contributivo y solidario, estableciendo requisitos de edad y años de aportes para acceder a pensiones de jubilación, invalidez, viudez y orfandad.

- Define que los aportes son destinados a un fondo común de reparto, sin cuentas individuales.

Ley N° 28991

- Ley de libre desafiliación informada, pensiones mínimas y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada.

Ley N° 31083

- Establece medidas excepcionales para la devolución parcial de aportes a exaportantes del SNP, en contextos de crisis económica, incluyendo criterios de edad y tope máximo de devolución.

Este marco legal respalda la viabilidad constitucional, legal y reglamentaria del proyecto

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

La aprobación de la presente ley no requiere la derogación ni la modificación expresa de normas vigentes, sino que se incorpora como una medida excepcional, temporal y complementaria dentro del marco normativo del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

Este proyecto no altera el régimen legal general del Decreto Ley N° 19990, ni modifica los requisitos establecidos para acceder a una pensión en el SNP. Tampoco introduce una reforma estructural del sistema previsional ni cambia la naturaleza del fondo de reparto.

Los efectos de su vigencia se traducen en los siguientes aspectos: Genera una habilitación normativa específica y limitada para que los afiliados al SNP (que no han accedido ni iniciado trámite de pensión o cuyo trámite de pensión haya sido denegado por no haber cumplido con el número mínimo de aportes requeridos) puedan retirar hasta dos (02) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), siempre que se trate de montos efectivamente aportados y registrados.

- Introduce un mecanismo operativo de aplicación única, cuya ejecución estará a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas para efectos del procedimiento reglamentario y fiscal.
- En cuanto al incremento progresivo del tope máximo de pensión del SNP, no modifica el monto mínimo vigente, ni altera la fórmula de cálculo establecida por la ONP, sino que establece un nuevo límite superior con aplicación gradual y reglamentada.

Por tanto, la norma no interfiere negativamente con el marco jurídico nacional, sino que lo complementa en favor de la equidad previsional, bajo criterios de excepcionalidad, voluntariedad, proporcionalidad y no regresividad.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Analizando desde una perspectiva económica, social y fiscal, considerando tanto los efectos inmediatos sobre el gasto público como los beneficios estructurales en términos de equidad previsional, dinamización económica y reducción de conflictos sociales.

BENEFICIOS ESPERADOS

a) Alivio económico

Miles de afiliados que no califican para una pensión recibirán un monto limitado de dinero (hasta 2 UIT), en dos desembolsos, lo cual les permitirá atender necesidades urgentes como alimentación, salud, educación, deudas o reactivación de pequeños negocios.

b) Reducción de presión social

Se evita que el sistema previsional público siga acumulando personas que aportaron durante años y no recibirán ningún beneficio, lo que ha generado descontento y movilización social en años recientes.

c) Reafirmación de la legitimidad del sistema

La ONP recupera confianza al permitir un mecanismo justo y transparente de restitución de parte del esfuerzo contributivo en calidad de Bono, con criterios objetivos y sin comprometer su rol central.

d) Efecto dinamizador sobre el consumo interno

La liquidez que ingresaría a la economía, aunque limitada, tendría un efecto multiplicador en sectores como comercio, servicios, alimentos y salud, especialmente en poblaciones vulnerables y regiones con mayor pobreza.

COSTOS ESTIMADOS

a) Impacto fiscal limitado y focalizado

Dado que muchos afiliados tienen un historial fragmentado (54 meses de aportes en promedio, según los datos proporcionados), el universo potencial de beneficiarios no compromete la sostenibilidad global del fondo común.

b) No genera obligación futura del Estado ya que es un bono extraordinario

El retiro es facultativo y no genera un derecho de pensión ni devengados posteriores, por lo que no genera pasivos adicionales ni compromete la caja fiscal de forma permanente

BALANCE.

El costo de permitir este retiro es controlado y gestionable, mientras que los beneficios sociales, políticos y económicos son altos y transversales. El proyecto es financieramente sostenible, socialmente justo y jurídicamente coherente. En consecuencia, se trata de una medida con impacto fiscal marginal, pero con retorno social significativo, que alivia una deuda previsional histórica con sectores excluidos, sin romper el equilibrio del sistema público de pensiones.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

II. Equidad y Justicia Social

Vinculada a la política de: 10. Reducción de la pobreza.

Con este objetivo el Estado: (a) Promocionará la producción, el desarrollo empresarial local y el empleo, (b) Fortalecerá de capacidades de gestión con mayor acceso a crédito y tecnología.

Vinculada a la política de: 11. Igualdad de oportunidades sin discriminación. Con este objetivo el Estado: (d) Dará acceso equitativo a recursos, productos y empleo, (e) Protegerá a las personas desprovistas de sustento.

II. Competitividad del País

Vinculada a la política de: 17. Afirmación de la economía social de mercado. Con este objetivo el Estado: (c) Estimulará la inversión privada, (f) Fomentará la igualdad de oportunidades para adecuada distribución del ingreso.

Lima, octubre del 2025