



SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXTRAORDINARIO Y FACULTATIVO DE HASTA CUATRO (4) UIT DE LOS APORTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

El congresista de la República que suscribe, **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS**, miembro del Grupo Parlamentario **Perú Libre**, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, concordante con los artículos 22, inciso c), 66, inciso a), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

I. FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXTRAORDINARIO Y FACULTATIVO DE HASTA CUATRO (4) UIT DE LOS APORTES AL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar de manera excepcional, voluntaria y temporal el retiro de hasta cuatro (4) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de los aportes realizados por los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), con la finalidad de aliviar las dificultades económicas de los aportantes y contribuir a la reactivación económica nacional.

Artículo 2. Finalidad

La presente ley tiene por finalidad otorgar un trato similar a los aportantes de la ONP al de los afiliados de las AFP, brindando un alivio económico inmediato ante la crisis financiera y social, el desempleo y la pobreza, permitiendo a los afiliados (activos y ex aportantes) disponer de sus recursos para cubrir necesidades urgentes, pagar deudas o mejorar su liquidez ante la recesión económica, busca beneficiar especialmente a quienes no logran alcanzar los años de aporte mínimos para una pensión.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones regulado por el Decreto Ley N.º 19990, incluyendo:

- a) Aportantes activos.
- b) Aportantes que hayan dejado de aportar.
- c) Aportantes que no hayan alcanzado los años requeridos para acceder a una pensión.

Artículo 4. Monto del retiro

Los afiliados podrán retirar hasta un monto máximo equivalente a cuatro (4) UIT, con cargo a los aportes realizados al Sistema Nacional de Pensiones, bajo los siguientes criterios:

- a) En primera prioridad a los aportantes que se encuentran con enfermedades terminales
- b) En segunda prioridad a los aportantes y ex aportantes que se encuentran desempleados
- c) En tercera prioridad a los aportantes que no se encuentran en las opciones a) y b).

Artículo 4. Modalidad de desembolso

El retiro autorizado se realizará en cuatro (4) desembolsos mensuales sucesivos, conforme al siguiente cronograma:

- Primer desembolso: hasta 1 UIT.
- Segundo desembolso: hasta 1 UIT, a los 30 días calendario del primer desembolso.
- Tercer desembolso: hasta 1 UIT, a los 30 días calendario del segundo desembolso.
- Cuarto desembolso: hasta 1 UIT, a los 30 días calendario del tercer desembolso.

El afiliado podrá desistir del retiro de los desembolsos posteriores en cualquier momento.

Artículo 5. Procedimiento de solicitud

La solicitud de retiro se realizará mediante plataformas digitales o mecanismos presenciales habilitados por la ONP, de manera simple y gratuita.

La ONP deberá establecer procedimientos que garanticen:

- Acceso universal
- Transparencia
- Seguridad de la información
- Celeridad administrativa

Artículo 6. Intangibilidad

Los montos retirados:

- a) No podrán ser objeto de embargo, retención o compensación administrativa o judicial, salvo por deudas alimentarias.
- b) No constituyen renta ni están sujetos a tributación.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Normalización Previsional, reglamenta la presente ley en un plazo máximo de 30 días calendario contados desde su publicación.

Segunda. Implementación operativa

La Oficina de Normalización Previsional implementa los mecanismos operativos necesarios para la recepción de solicitudes y el desembolso de los recursos.

Tercera. Adecuación presupuestaria

El Ministerio de Economía y Finanzas adopta las medidas necesarias para garantizar la sostenibilidad operativa del sistema previsional durante la aplicación excepcional de la presente ley.

Cuarta. Carácter extraordinario

La autorización establecida en la presente ley tiene carácter excepcional y temporal, y no modifica la naturaleza ni la estructura del Sistema Nacional de Pensiones.

Lima, 13 de marzo de 2026



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/03/2026 22:56:37-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 17:25:48-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/03/2026 17:26:08-0500



Firmado digitalmente por:
ESPIRITU CAVERO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 12:32:45-0500



Firmado digitalmente por:
MITA ALANOCA Isaac FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 12:43:22-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ María
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/03/2026 17:46:04-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 07/04/2026 13:08:01-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), constituye uno de los dos regímenes previsionales vigentes en el Perú. Este sistema fue creado mediante el Decreto Ley N.º 19990, bajo un modelo de reparto solidario intergeneracional, mediante el cual los aportes de los trabajadores activos financian las pensiones de los jubilados actuales.

En términos conceptuales, el modelo de reparto busca garantizar un esquema de protección social para la vejez, sustentado en los principios de solidaridad intergeneracional, universalidad y sostenibilidad financiera. Sin embargo, la experiencia acumulada durante más de cinco décadas de funcionamiento del sistema ha evidenciado problemas estructurales que afectan su legitimidad, equidad y eficiencia distributiva.

Entre los principales problemas identificados se encuentran los siguientes:

2.1.1. **Baja tasa de cobertura previsional**

El sistema previsional peruano presenta una de las tasas de cobertura más bajas de América Latina. Diversos estudios elaborados por el Banco Mundial, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) señalan que más del 70 % de la población económicamente activa del país no cuenta con protección previsional efectiva.

Esta situación se explica principalmente por:

- Altos niveles de informalidad laboral
- Rotación frecuente en el empleo
- Discontinuidad en los aportes previsionales
- Debilidad institucional del sistema de seguridad social.

La informalidad laboral en el Perú supera el 70 % de la población ocupada, lo que genera un entorno estructuralmente adverso para la sostenibilidad del sistema de reparto.

2.1.2. **Elevado número de aportantes que no accederán a una pensión**

Uno de los problemas más cuestionados del SNP es que un porcentaje significativo de afiliados no alcanza los requisitos mínimos para acceder a una pensión de jubilación.

El Decreto Ley N.º 19990 establece que para acceder a una pensión se requiere:

- Haber cumplido 65 años de edad, y
- Acreditar al menos 20 años de aportaciones.

Sin embargo, debido a la precariedad del mercado laboral peruano, una proporción considerable de trabajadores no logra acumular ese número de años de contribución.

Diversos análisis del propio sistema previsional estiman que más del 60 % de los afiliados al SNP no alcanzará los 20 años de aportes exigidos, lo que implica que los recursos aportados durante su vida laboral no generarán ninguna pensión futura.

En la práctica, ello genera un fenómeno de pérdida contributiva, pues el trabajador aporta durante años sin recibir una contraprestación previsional equivalente.

2.1.3. Montos de pensión insuficientes frente al costo de vida

Otro problema estructural del sistema es el bajo nivel de las pensiones otorgadas.

Las pensiones del SNP se encuentran reguladas dentro de un rango aproximado entre:

- S/ 500.00 mensuales (pensión mínima)
- S/ 893.00 mensuales (pensión máxima)

Este rango de pensiones resulta limitado frente al incremento sostenido del costo de vida en el país.

De acuerdo con información del INEI, el costo de la canasta básica familiar urbana supera ampliamente dichos montos, lo que genera una situación en la que muchos pensionistas se mantienen en condiciones cercanas a la pobreza o vulnerabilidad económica.

2.1.4. Desconfianza social hacia el sistema previsional público

Las limitaciones estructurales mencionadas han contribuido a una creciente desconfianza ciudadana hacia el sistema previsional público, particularmente entre los trabajadores jóvenes.

Muchos trabajadores perciben que el sistema:

- No garantiza una pensión digna
- Exige largos períodos de aportación
- No reconoce adecuadamente el esfuerzo contributivo individual.

Esta percepción debilita los incentivos para la formalización laboral y para la afiliación al sistema.

En ese contexto, se vuelve necesario evaluar mecanismos excepcionales que permitan aliviar las dificultades económicas de los aportantes y fortalecer la legitimidad del sistema previsional.

2.1.5. Desigualdad frente a otros regímenes previsionales

Entre los años 2020 y 2024 el Congreso de la República aprobó diversas leyes que permitieron el retiro extraordinario de fondos del Sistema Privado de Pensiones (AFP).

Dichas medidas respondieron a la necesidad de enfrentar:

- La crisis económica derivada de la pandemia
- La reducción de ingresos familiares
- El aumento del desempleo.

Sin embargo, los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones no contaron con mecanismos equivalentes de acceso a sus aportes, lo que generó una percepción de trato desigual entre los distintos regímenes previsionales existentes en el país.

Desde la pandemia de 2020, el Estado peruano autorizó un total de ocho retiros extraordinarios de los fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) mediante decretos de urgencia y leyes aprobadas por el Congreso. Estos retiros permitieron a los afiliados disponer de parte de sus fondos previsionales para enfrentar la crisis económica.

2.1.6. Retiros extraordinarios de fondos de AFP en el Perú (2020-2025)

Año	Norma legal	Fecha de publicación (El Peruano)	Monto máximo autorizado	Monto total retirado / estimado	Número de afiliados beneficiarios
2020	Decreto de Urgencia N.º 034-2020	01-04-2020	Hasta S/ 2,000	S/ 2,966 millones	1,935,164
2020	Decreto de Urgencia N.º 038-2020	14-04-2020	Hasta S/ 2,000	S/ 2,094 millones	1,305,719
2020	Ley N.º 31017	06-05-2020	Hasta 25% del fondo (máx. 3 UIT)	S/ 19,647 millones	3,775,066
2020	Ley N.º 31068	18-11-2020	Hasta 4 UIT	S/ 9,016 millones	1,256,676
2021	Ley N.º 31192	07-05-2021	Hasta 4 UIT	S/ 32,219 millones	3,218,211
2022	Ley N.º 31478	21-05-2022	Hasta 4 UIT	S/ 21,994 millones	3,133,989
2024	Ley N.º 32002	18-04-2024	Hasta 4 UIT (S/ 20,600)	Hasta ~S/ 35,000 millones (estimado)	Potencialmente más de 7 millones de afiliados
2025	Ley N.º 32445	20-09-2025	Hasta 4 UIT (S/ 21,400)	En proceso (estimado similar a procesos anteriores)	Por determinar

Los montos de los procesos 2020-2022 provienen de reportes consolidados de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y del Banco Central de Reserva del Perú (https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2022/memoria-bcrp-2022-5.pdf?utm_source=chatgpt.com); mientras que las leyes más recientes establecen el monto máximo autorizado y proyecciones del retiro.

Ley N.º 32002 (2024)

- Publicada el 18 de abril de 2024 en el Diario Oficial.
- Autoriza el retiro extraordinario y facultativo hasta 4 UIT (S/ 20,600) para todos los afiliados al sistema de AFP.

Ley N.º 32445 (2025)

- Promulgada el 20 de septiembre de 2025.
- Autoriza un octavo retiro extraordinario de hasta 4 UIT (S/ 21,400).

Impacto acumulado del sistema

- Entre 2020 y 2022 se retiraron cerca de S/ 88 mil millones del Sistema Privado de Pensiones.
- Esto representó una reducción importante del ahorro previsional y dejó a millones de afiliados con saldo muy bajo o incluso cero en sus cuentas individuales.

Esta secuencia constituye una política pública recurrente del Congreso, con fuerte impacto en el ahorro previsional y en el mercado de capitales.

Mientras tanto, los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones (ONPE) no han hecho ningún retiro de sus fondos.

2.2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA Y JURÍDICA OBJETO DE LA REGULACIÓN

2.2.1. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA LEGAL

1. Contexto económico y presión sobre los hogares

Durante los últimos años, la economía peruana ha enfrentado diversos episodios de desaceleración económica, aumento del costo de vida e inestabilidad laboral.

Entre los factores que han afectado la economía de los hogares se encuentran:

- Incremento del precio de alimentos
- Inflación acumulada en bienes de consumo básico
- Aumento del endeudamiento familiar

- Reducción del ingreso real de los trabajadores.

Según información del INEI, en el año 2023 la pobreza monetaria alcanzó aproximadamente al 29 % de la población, lo que equivale a cerca de 9,7 millones de personas.

Asimismo, más del 30 % de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad económica, es decir, con alto riesgo de caer en pobreza ante cualquier shock económico.

2.2.2. Utilización productiva de los recursos retirados

Diversos estudios sobre los retiros extraordinarios de fondos previsionales en América Latina han evidenciado que una proporción significativa de los recursos retirados es utilizada para:

- Amortizar deudas
- Financiar pequeños emprendimientos
- Mejorar condiciones de vivienda
- Cubrir gastos de salud
- Invertir en educación.

En ese sentido, permitir el retiro de una parte limitada de los aportes puede generar efectos positivos en la economía familiar y en la economía nacional, particularmente a través del aumento del consumo interno.

2.2.3. Precedentes legislativos en el Perú

El Congreso de la República ha aprobado en reiteradas oportunidades medidas extraordinarias relacionadas con el acceso a fondos previsionales.

Entre ellas destacan las leyes que autorizaron:

- El retiro de hasta 95.5 % de fondos AFP al momento de la jubilación
- Múltiples retiros extraordinarios de fondos durante la pandemia
- Mecanismos especiales de devolución de aportes.

Estos precedentes evidencian que el legislador peruano ha reconocido la necesidad de adaptar el sistema previsional a situaciones económicas excepcionales.

2.2.4. Carácter excepcional de la medida

Es importante destacar que la presente propuesta legislativa no busca modificar la estructura del Sistema Nacional de Pensiones, ni sustituir el modelo de reparto vigente.

La medida tiene un carácter estrictamente excepcional, temporal y voluntario, orientado a brindar un alivio económico limitado sin comprometer la sostenibilidad estructural del sistema.

2.2.5. EL ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

La propuesta se sustenta en el marco constitucional y legal peruano reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a sistemas de seguridad social que garanticen condiciones mínimas de bienestar durante la vejez.

Constitución Política del Perú

El sustento constitucional de la presente iniciativa se encuentra en diversas disposiciones de la Constitución:

Artículo 1: Establece que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad constituyen el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 10: Reconoce el derecho universal a la seguridad social.

Artículo 11: Dispone que el Estado garantiza el acceso a las prestaciones de seguridad social.

Artículo 70: Reconoce la inviolabilidad del derecho de propiedad.

Estas disposiciones deben interpretarse de manera sistemática, teniendo en cuenta que el objetivo último de la seguridad social es proteger a las personas frente a situaciones de vulnerabilidad económica.

Decreto Ley N.º 19990

El Sistema Nacional de Pensiones fue creado mediante el Decreto Ley N.º 19990, el cual regula los requisitos de afiliación, aportación y acceso a las prestaciones previsionales.

Sin embargo, dicha norma fue diseñada en un contexto socioeconómico muy distinto al actual, caracterizado por:

- Mayor estabilidad laboral
- Menor informalidad
- Mayor continuidad en los aportes previsionales.

La realidad actual del mercado laboral peruano evidencia que los supuestos originales del sistema se han visto profundamente alterados, lo que justifica la adopción de medidas de adaptación normativa.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACIÓN

La presente iniciativa legislativa no implica una reforma estructural del sistema previsional peruano.

Por el contrario, se trata de una medida extraordinaria y complementaria, cuya aplicación se limita a autorizar el acceso temporal a una fracción de los aportes realizados por los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones.

En ese sentido, la vigencia de la norma no genera conflictos normativos con el marco jurídico vigente.

En particular:

1. No se modifica el Decreto Ley N.º 19990.
2. No se alteran los requisitos para acceder a la pensión de jubilación.
3. No se modifican las funciones institucionales de la ONP.

La norma únicamente habilita un mecanismo temporal de retiro parcial, cuyo procedimiento operativo deberá ser regulado por el Poder Ejecutivo mediante el reglamento correspondiente.

Asimismo, la norma respeta plenamente los principios constitucionales de:

- Razonabilidad
- Proporcionalidad
- Temporalidad de las medidas extraordinarias.

Por otro lado, la medida contribuye a fortalecer la percepción de legitimidad del sistema previsional, al reconocer la necesidad de responder a las dificultades económicas que enfrentan los aportantes.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El análisis costo-beneficio de la presente iniciativa debe considerar tanto los impactos fiscales potenciales como los beneficios económicos y sociales derivados de la medida.

4.1. Costos potenciales

El principal costo asociado a la implementación de la medida se relaciona con la disponibilidad de recursos financieros dentro del Sistema Nacional de Pensiones.

Sin embargo, la estructura de desembolso propuesta —en cuatro entregas sucesivas— permite:

- Distribuir el impacto financiero en el tiempo
- Evitar presiones abruptas sobre las finanzas del sistema
- Facilitar la gestión operativa por parte de la ONP.

Además, al tratarse de un retiro **limitado a un máximo de cuatro UIT**, el impacto sobre la sostenibilidad del sistema resulta manejable dentro de los márgenes de política fiscal.

4.2. Beneficios económicos

Entre los beneficios económicos más relevantes se encuentran:

- Incremento del consumo interno
- Reducción del endeudamiento de los hogares
- Dinamización de la economía local
- Fortalecimiento de pequeños negocios y emprendimientos.

Diversos estudios económicos indican que las transferencias directas a los hogares tienen un alto efecto multiplicador sobre la actividad económica, especialmente en contextos de desaceleración económica.

4.3. Beneficios sociales

Desde el punto de vista social, la medida permitirá:

- Aliviar las dificultades económicas de millones de hogares
- Reducir situaciones de vulnerabilidad financiera
- Mejorar el bienestar inmediato de los afiliados.

Asimismo, el acceso a estos recursos puede contribuir a cubrir gastos esenciales relacionados con:

- Salud
- Educación
- Alimentación
- Vivienda.

4.4. Beneficios institucionales

La implementación de un mecanismo excepcional de retiro también puede contribuir a:

- Fortalecer la legitimidad del sistema previsional
- Reducir la percepción de inequidad entre regímenes pensionarios
- Mejorar la relación entre los ciudadanos y el sistema de seguridad social.

En conjunto, los beneficios económicos y sociales derivados de la medida superan ampliamente los costos potenciales asociados a su implementación.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta se vincula con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

Política de Estado N.º 10: Reducción de la pobreza.

Política de Estado N.º 11: Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.

Política de Estado N.º 13: Acceso universal a los servicios de salud y seguridad social.

Asimismo, contribuye a mejorar la protección económica de los trabajadores y sus familias, fortaleciendo la legitimidad del sistema previsional.

Lima, 13 de marzo de 2026