

SUMILLA: LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXTRAORDINARIO Y FACULTATIVO DE LOS FONDOS DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES HASTA POR CUATRO (04) UIT.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Somos Perú", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE AUTORIZA EL RETIRO EXTRAORDINARIO Y FACULTATIVO DE LOS FONDOS DE LOS AFILIADOS AL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES HASTA POR CUATRO (04) UIT

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto autorizar, de manera extraordinaria y facultativa, el retiro parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), hasta por un monto máximo de cuatro (04) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), con la finalidad de atender necesidades económicas urgentes y contribuir a la reactivación de la economía familiar.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad restituir a los afiliados del Sistema Privado de Pensiones la capacidad real de disponer de sus propios recursos en un contexto económico adverso, reconociendo que los fondos previsionales constituyen patrimonio individual orientado no solo a la protección futura, sino también a la atención de necesidades urgentes en el presente. En tal sentido, la norma busca brindar liquidez inmediata a las familias, aliviar la presión económica que afecta su poder adquisitivo y dinamizar la economía nacional mediante el acceso directo a recursos propios, garantizando al mismo tiempo que dicho retiro se realice bajo condiciones ordenadas, seguras y progresivas que preserven la estabilidad del sistema previsional.

Artículo 3. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todos los afiliados al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, sin distinción de condición laboral, situación previsional o nivel de aportes.

Artículo 4. Procedimiento para la solicitud de retiro

4.1 Los afiliados presentan su solicitud de retiro, de manera física o virtual, ante su Administradora Privada de Fondos de Pensiones (AFP), dentro del plazo de noventa (90)

días calendario contados a partir de la entrada en vigencia del reglamento de la presente ley.

- 4.2 Las AFP están obligadas a habilitar canales presenciales y digitales accesibles, gratuitos y seguros para la presentación de solicitudes.

Artículo 5. Modalidad de desembolso

El retiro autorizado se efectúa de manera progresiva en tres (3) desembolsos mensuales, conforme a las siguientes reglas:

- a) Primer desembolso: hasta una (1) UIT, dentro de los treinta (30) días calendario posteriores a la presentación de la solicitud.
- b) Segundo desembolso: hasta una (1) UIT, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al primer desembolso.
- c) Tercer desembolso: hasta dos (2) UIT, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al segundo desembolso.

Artículo 6. Intangibilidad y protección de los fondos retirados

6.1 Los fondos retirados mantienen su condición de intangibles, no pudiendo ser objeto de descuento, compensación, embargo, retención ni de cualquier otra forma de afectación, sea por disposición legal, contractual, judicial o administrativa.

6.2 Se exceptúan de lo dispuesto en el numeral anterior las retenciones derivadas de obligaciones alimentarias, las cuales pueden aplicarse hasta un máximo del treinta por ciento (30%) del monto retirado, conforme a mandato judicial o acuerdo convencional.

Artículo 7. Desistimiento del retiro

El afiliado puede desistir, por única vez, del retiro solicitado, comunicando dicha decisión a su AFP hasta diez (10) días calendario antes de la fecha programada para el siguiente desembolso.

Artículo 8. Prohibición de cobros y comisiones

Las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) se encuentran prohibidas de aplicar comisiones, cargos administrativos, penalidades o cualquier tipo de descuento por la tramitación, procesamiento o desembolso de los fondos autorizados por la presente ley.

Artículo 9. Supervisión y control

La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) supervisa el cumplimiento de la presente ley, pudiendo imponer sanciones en caso de incumplimiento, conforme a su marco normativo.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) aprueba las normas reglamentarias y disposiciones operativas necesarias para la aplicación de la presente ley, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados desde su entrada en vigencia.

La falta de reglamentación de alguna de las disposiciones de la presente ley no es impedimento para su aplicación y exigencia.

SEGUNDA. Interpretación y aplicación favorable al afiliado

Las disposiciones de la presente ley se interpretan y aplican en favor del afiliado, garantizando el acceso efectivo y oportuno al retiro de sus fondos.

TERCERA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 04 de Mayo de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se enmarca en un contexto económico y social caracterizado por la persistencia de brechas estructurales en el acceso a ingresos suficientes, así como por la necesidad de adoptar medidas excepcionales orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta de los hogares frente a situaciones de vulnerabilidad. En este escenario, el presente proyecto de ley propone habilitar, de manera extraordinaria y facultativa, el retiro parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización del Sistema Privado de Pensiones, reconociendo que dichos recursos constituyen patrimonio de titularidad individual cuya finalidad previsional no puede desvincularse de las condiciones reales de vida de los afiliados. Esta aproximación responde a una visión más amplia del derecho a la seguridad social, entendida no solo como una garantía futura, sino también como un mecanismo de protección frente a contingencias presentes que afectan la subsistencia y dignidad de las personas¹.

La presente propuesta de ley se sustenta en la premisa de que los sistemas previsionales deben mantener un equilibrio entre sostenibilidad financiera y legitimidad social, en la medida en que su eficacia depende de la confianza de los afiliados en la utilidad real de sus aportes. Desde esta perspectiva, la posibilidad de acceder a una parte de los fondos previsionales en circunstancias excepcionales contribuye a reforzar dicha legitimidad, al permitir que los ciudadanos perciban el sistema como una herramienta flexible y adaptativa frente a shocks económicos. Diversos estudios han señalado que los esquemas de capitalización individual requieren incorporar mecanismos de acceso condicionado o extraordinario para evitar su desconexión con las necesidades inmediatas de los afiliados², lo cual cobra especial relevancia en economías con altos niveles de informalidad y limitada cobertura de protección social.

En ese mismo sentido, el presente proyecto de ley reconoce que la liquidez de los hogares constituye un factor clave para la estabilidad económica y la reactivación del consumo interno, especialmente en contextos de desaceleración o crisis. La literatura económica ha demostrado que el acceso a recursos líquidos por parte de las familias tiene efectos directos en la capacidad de gasto, el cumplimiento de obligaciones básicas y la dinamización de mercados locales, lo cual genera impactos positivos en el corto plazo sin necesariamente comprometer la estabilidad macroeconómica si se establecen mecanismos graduales y ordenados de retiro³. La presente iniciativa legislativa incorpora precisamente este enfoque al establecer un esquema progresivo de desembolsos, que busca equilibrar la necesidad de liquidez con la preservación del ahorro previsional.

Asimismo, la presente propuesta de ley se alinea con el reconocimiento del derecho de propiedad sobre los fondos previsionales acumulados, en tanto estos derivan de aportes obligatorios efectuados por los trabajadores durante su vida laboral. Desde el enfoque constitucional, la titularidad individual de estos fondos implica que cualquier restricción a

¹ Barr, N. (2001). *The welfare state as piggy bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford University Press.

² Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. World Bank.

³ Deaton, A. (1991). Saving and liquidity constraints. *Econometrica*, 59(5), 1221–1248.

su disposición debe ser razonable, proporcional y compatible con el principio de dignidad humana, especialmente cuando se trata de atender necesidades urgentes⁴. En tal sentido, el presente proyecto de ley no desnaturaliza el sistema previsional, sino que introduce una medida excepcional que respeta el núcleo esencial del derecho a la seguridad social, permitiendo un acceso limitado, regulado y supervisado.

De igual manera, la presente iniciativa legislativa incorpora garantías orientadas a proteger a los afiliados frente a eventuales prácticas abusivas, como la prohibición de cobros o comisiones por parte de las AFP, así como la intangibilidad de los fondos retirados, salvo en el caso de obligaciones alimentarias. Estas disposiciones responden a estándares internacionales en materia de protección del consumidor financiero y fortalecen la confianza en el sistema, al asegurar que el acceso a los fondos se realice en condiciones equitativas y transparentes⁵. La supervisión de la autoridad competente, en este caso la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, refuerza el carácter institucional de la medida y garantiza su adecuada implementación.

En este marco, el presente proyecto de ley se configura como una respuesta normativa que busca armonizar la protección previsional con las necesidades económicas inmediatas de la población, incorporando criterios de excepcionalidad, progresividad y control, en coherencia con los principios de justicia social, dignidad humana y eficiencia económica que deben orientar la actuación del Estado.

➤ ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Decreto Ley N.° 25897. Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.
- Ley N.° 29903. Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.
- Ley N.° 26702. Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Ley N.° 27328. Ley que establece el marco legal de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- Ley N.° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley N.° 27809. Ley General del Sistema Concursal.
- Código Civil (Decreto Legislativo N.° 295). Código Civil.
- Ley N.° 30425. Ley que permite el retiro del 95.5% de los fondos de AFP al momento de la jubilación.
- Ley N.° 31017. Ley que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el contexto de la emergencia sanitaria.
- Ley N.° 31192. Ley que faculta el retiro extraordinario de los fondos privados de pensiones en el contexto de la pandemia.
- Ley N.° 31478. Ley que autoriza el retiro extraordinario de los fondos de las AFP.
- Ley N.° 31627. Ley que autoriza un nuevo retiro extraordinario de los fondos del Sistema Privado de Pensiones.

⁴ Constitución Política del Perú (1993). Artículos 2 y 10.

⁵ OECD (2018). *OECD Pensions Outlook 2018*. OECD Publishing.

II.- FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El presente proyecto de ley se sustenta en la necesidad de adoptar medidas excepcionales que respondan a una realidad económica caracterizada por la pérdida sostenida del poder adquisitivo de los hogares, el incremento del costo de vida y las limitaciones de acceso a mecanismos de financiamiento formal. En este contexto, la presente iniciativa legislativa reconoce que los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización constituyen patrimonio de titularidad del afiliado, cuya finalidad previsional no puede ser interpretada de manera absoluta cuando existen circunstancias extraordinarias que comprometen la subsistencia digna y el bienestar inmediato de las familias. Desde una perspectiva económica, la posibilidad de acceso parcial a dichos recursos se justifica como una herramienta de estabilización del consumo, especialmente en economías donde los sistemas de protección social presentan brechas estructurales que limitan su capacidad de respuesta ante shocks económicos (Barr & Diamond, 2008).

La presente propuesta de ley parte de un enfoque que equilibra la protección del ahorro previsional con el principio de autonomía patrimonial del afiliado, reconociendo que los sistemas de pensiones deben adaptarse a contextos dinámicos y a las necesidades reales de la población. En efecto, la literatura especializada ha señalado que los sistemas de capitalización individual, si bien están diseñados para garantizar ingresos en la vejez, requieren mecanismos de flexibilidad que permitan a los afiliados afrontar contingencias económicas sin recurrir a fuentes de financiamiento más costosas o informales (Holzmann, Hinz & Dorfman, 2008). En ese sentido, la presente iniciativa legislativa no desnaturaliza el sistema previsional, sino que introduce una medida excepcional, acotada y regulada, orientada a preservar la estabilidad del sistema en el largo plazo, al tiempo que atiende necesidades urgentes en el corto plazo.

Desde el enfoque jurídico, el presente proyecto de ley encuentra sustento en el reconocimiento del derecho de propiedad sobre los fondos previsionales, el cual ha sido desarrollado tanto en doctrina como en jurisprudencia constitucional comparada, destacándose que dichos fondos pertenecen al afiliado y son administrados por entidades privadas bajo un mandato de gestión, mas no de titularidad. Esta concepción permite afirmar que la restricción absoluta del acceso a los fondos podría resultar desproporcionada en contextos excepcionales, especialmente cuando se encuentra en juego la satisfacción de necesidades básicas. En esta línea, la teoría del Estado social sostiene que las políticas públicas deben orientarse a garantizar condiciones materiales mínimas para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, lo que incluye la posibilidad de adoptar medidas que permitan a las personas enfrentar situaciones de vulnerabilidad económica (Esping-Andersen, 1990).

La presente propuesta de ley también se justifica desde un enfoque macroeconómico, en la medida en que el retiro parcial de fondos previsionales genera efectos positivos en la demanda agregada, contribuyendo a la reactivación económica a través del incremento del consumo privado. Diversos estudios han evidenciado que, en contextos de desaceleración económica, la inyección de liquidez directa a los hogares tiene un impacto

inmediato en la economía real, especialmente en sectores de comercio y servicios, donde se concentra una parte significativa del gasto familiar (OECD, 2019). En tal sentido, el presente proyecto de ley no solo responde a una necesidad individual, sino que también cumple una función de política económica orientada a dinamizar el mercado interno.

Al mismo tiempo, la presente iniciativa legislativa incorpora mecanismos que buscan evitar efectos adversos sobre la sostenibilidad del sistema previsional, estableciendo límites cuantitativos al retiro, una modalidad de desembolso progresiva y reglas claras de intangibilidad que protegen los recursos frente a afectaciones indebidas. Este diseño normativo responde a la necesidad de compatibilizar el acceso a los fondos con la estabilidad del sistema, evitando retiros masivos desordenados que puedan generar distorsiones en el mercado financiero. En esa línea, la evidencia comparada sugiere que las reformas previsionales deben incorporar criterios de gradualidad y control para minimizar riesgos sistémicos, especialmente en sistemas basados en la capitalización individual (World Bank, 2014).

La presente propuesta de ley, en consecuencia, se configura como una respuesta normativa integral que articula fundamentos económicos, jurídicos y sociales, orientada a garantizar que los afiliados puedan acceder de manera excepcional a sus propios recursos en un contexto de necesidad, sin comprometer la viabilidad del sistema previsional en el largo plazo, reafirmando el rol del Estado en la protección del bienestar general y en la adopción de medidas proporcionales frente a situaciones de crisis.

III.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La identificación del problema que sustenta el presente proyecto de ley parte de una tensión estructural no resuelta en el sistema previsional peruano: la distancia entre la finalidad protectora de largo plazo del ahorro pensionario y la realidad económica inmediata que enfrentan millones de afiliados. La presente iniciativa legislativa reconoce que, en contextos de inestabilidad económica, pérdida de capacidad adquisitiva y precariedad laboral, el diseño rígido del Sistema Privado de Pensiones limita el acceso oportuno a recursos que, en esencia, constituyen propiedad individual del trabajador. Este desajuste genera un escenario en el cual los afiliados, pese a contar con fondos acumulados, se ven impedidos de atender necesidades urgentes, lo que evidencia una disfunción del sistema respecto de su legitimidad social y su capacidad de respuesta frente a crisis económicas.

Desde una perspectiva económica y social, diversos estudios han señalado que los sistemas de capitalización individual, si bien cumplen una función previsional, deben ser evaluados también en función de su adaptabilidad frente a shocks económicos y su capacidad de contribuir al bienestar presente de los afiliados. En este sentido, la literatura especializada ha advertido que la excesiva restricción en el acceso a los fondos previsionales puede generar efectos regresivos, especialmente en economías con altos niveles de informalidad y vulnerabilidad laboral, como la peruana, donde el ahorro previsional no siempre logra cumplir su finalidad de cobertura efectiva en la vejez (Barr &

Diamond, 2008)⁶. En efecto, la presente propuesta de ley se inserta en un contexto donde el sistema no garantiza pensiones adecuadas para una proporción significativa de afiliados, lo que debilita el argumento de intangibilidad absoluta de los fondos.

Asimismo, el problema se agrava si se considera que una parte importante de la población enfrenta restricciones severas de liquidez, lo que limita su capacidad de consumo y afecta directamente la dinámica económica interna. La evidencia empírica demuestra que, en escenarios de crisis, la liberación controlada de recursos privados puede contribuir a sostener la demanda agregada y mitigar los efectos recesivos, especialmente cuando se trata de fondos de propiedad individual (De la Torre, Ize & Schmukler, 2012)⁷. En este marco, la presente iniciativa legislativa no solo responde a una necesidad individual de los afiliados, sino que también se proyecta como un instrumento de política económica orientado a la reactivación.

Por otro lado, el diseño institucional del sistema previsional peruano ha sido cuestionado por su limitada legitimidad social, derivada de la percepción de bajos beneficios futuros frente a los aportes realizados. Diversos análisis han señalado que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no depende únicamente de su equilibrio financiero, sino también de su aceptación social y de la confianza de los afiliados en que el sistema responde a sus necesidades reales (Holzmann, Hinz & Dorfman, 2008)⁸. En este contexto, la imposibilidad de acceder a los fondos en situaciones de emergencia contribuye a erosionar dicha confianza, generando incentivos para la evasión o la desafección del sistema. De igual manera, la rigidez del sistema previsional contrasta con el reconocimiento jurídico del derecho de propiedad sobre los fondos acumulados en las cuentas individuales de capitalización. Este aspecto resulta central en la presente propuesta de ley, en tanto el Tribunal Constitucional peruano ha reconocido que dichos fondos tienen naturaleza de patrimonio individual, lo que implica que cualquier restricción a su disposición debe ser razonable y proporcional en función de los fines que se persiguen (Uthoff, 2002)⁹. En ese sentido, la prohibición absoluta de acceso a los fondos, incluso en contextos de necesidad urgente, resulta desproporcionada frente a la realidad socioeconómica del país.

Finalmente, el problema identificado también se relaciona con la necesidad de equilibrar dos principios fundamentales: la protección del ahorro previsional y el derecho de los afiliados a disponer de sus recursos en situaciones excepcionales. La presente iniciativa legislativa plantea un mecanismo intermedio que permite el acceso parcial y ordenado a los fondos, evitando impactos abruptos en el sistema financiero y garantizando al mismo tiempo la atención de necesidades inmediatas. Este enfoque se alinea con experiencias comparadas en las que se ha optado por flexibilizar temporalmente el acceso a los fondos previsionales como medida de respuesta ante crisis económicas, sin comprometer la sostenibilidad del sistema en el largo plazo (OECD, 2020)¹⁰.

⁶ Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford University Press.

⁷ De la Torre, A., Ize, A., & Schmukler, S. (2012). *Financial development in Latin America and the Caribbean: The road ahead*. World Bank.

⁸ Holzmann, R., Hinz, R., & Dorfman, M. (2008). *Pension systems and reform conceptual framework*. World Bank.

⁹ Uthoff, A. (2002). *Sistemas de pensiones en América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma*. CEPAL.

¹⁰ OECD. (2020). *Pensions outlook and policy responses to COVID-19*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

IV.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia del presente proyecto de ley se inserta en el marco del régimen jurídico del Sistema Privado de Pensiones sin implicar una modificación estructural permanente de sus fundamentos, sino la incorporación de una medida excepcional de política pública orientada a responder a una coyuntura económica específica. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa no altera la naturaleza jurídica del sistema previsional basado en cuentas individuales de capitalización, sino que introduce una habilitación temporal de disposición parcial de los fondos, compatible con el reconocimiento del derecho de propiedad que ostentan los afiliados sobre sus aportes, el cual ha sido desarrollado por la doctrina como un derecho patrimonial con protección constitucional reforzada, aunque sujeto a regulación por razones de interés público¹¹.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico nacional, la presente propuesta de ley genera un efecto de flexibilización normativa dentro del régimen previsional, permitiendo una excepción controlada al principio de intangibilidad de los fondos pensionarios. Este principio, si bien constituye una garantía esencial del sistema, no es absoluto, en tanto el propio diseño constitucional admite su regulación cuando concurren circunstancias extraordinarias que justifican la adopción de medidas orientadas a la protección del bienestar general y la estabilidad económica de los hogares. En este contexto, la medida se alinea con la tendencia comparada de introducir mecanismos de acceso anticipado a los fondos previsionales en escenarios de crisis, siempre que se implementen salvaguardas que eviten la desnaturalización del sistema¹². Asimismo, la vigencia de la norma incide en la legislación financiera y de supervisión, particularmente en las competencias de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, reforzando su rol regulador y fiscalizador en la implementación de mecanismos operativos que garanticen un retiro ordenado, transparente y seguro. La presente iniciativa legislativa, en este punto, no crea nuevas competencias, sino que activa y amplía el ejercicio de las funciones ya reconocidas a dicho organismo en el marco de la Ley del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros, consolidando un esquema de control estatal que busca prevenir riesgos operativos y proteger los intereses de los afiliados¹³.

De otro lado, la presente propuesta de ley también genera un impacto indirecto en la legislación económica y en las políticas públicas de reactivación, en la medida en que el acceso a liquidez por parte de los afiliados se traduce en un incremento del consumo interno, lo cual ha sido identificado por la literatura económica como un mecanismo de estímulo en contextos de desaceleración. En este sentido, la norma no solo tiene un efecto previsional, sino que se proyecta sobre el sistema económico en su conjunto, contribuyendo a dinamizar la demanda agregada sin comprometer directamente recursos fiscales, lo que resulta relevante en términos de sostenibilidad de las finanzas públicas¹⁴.

A nivel de coherencia normativa, la presente iniciativa legislativa mantiene compatibilidad con el marco constitucional vigente, en particular con los principios de dignidad de la

¹¹ De Soto, H. (2000). *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

¹² Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford: Oxford University Press.

¹³ Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2021). *Marco regulatorio del Sistema Privado de Pensiones en el Perú*. Lima: SBS.

¹⁴ Stiglitz, J. E. (2012). *The price of inequality*. New York: W.W. Norton & Company.

persona, protección del ahorro previsional y libertad económica, en tanto reconoce al afiliado como titular de sus fondos y habilita su uso en condiciones excepcionales, sin eliminar la finalidad previsional del sistema. La doctrina ha señalado que los sistemas de pensiones deben adaptarse a las realidades socioeconómicas cambiantes, incorporando mecanismos de flexibilidad que permitan responder a contingencias sin perder su función de protección a largo plazo¹⁵. En ese sentido, el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional se configura como una adecuación excepcional del marco previsional, que introduce un equilibrio entre la protección del ahorro para la jubilación y la necesidad inmediata de los afiliados de acceder a sus recursos en situaciones de vulnerabilidad económica, sin generar una ruptura del sistema jurídico, sino más bien una evolución temporal y controlada de sus reglas de funcionamiento.

V.- ANALISIS COSTO – BENEFICIO¹⁶

El presente proyecto de ley genera un beneficio social inmediato al permitir que los afiliados al Sistema Privado de Pensiones dispongan, de manera extraordinaria y voluntaria, de una parte de sus propios fondos para atender necesidades económicas urgentes. Desde una perspectiva económica y social, la medida reconoce que la liquidez familiar cumple un rol esencial en contextos de presión sobre el costo de vida, endeudamiento de los hogares, informalidad laboral y reducción de la capacidad adquisitiva. La posibilidad de retirar hasta cuatro (04) UIT no constituye una transferencia fiscal ni un subsidio estatal, sino el acceso excepcional a recursos de propiedad individual del afiliado, lo que permite aliviar obligaciones personales, cubrir gastos de salud, educación, vivienda, alimentación o inversión familiar, sin comprometer directamente recursos del tesoro público.

La presente iniciativa legislativa tiene un beneficio económico relevante porque permite dinamizar el consumo interno mediante la inyección directa de liquidez en los hogares. En economías donde una parte importante de la población enfrenta restricciones de ingreso o crédito, el acceso a recursos propios puede tener un efecto inmediato en la demanda interna, especialmente en bienes y servicios esenciales. Este efecto es compatible con el criterio económico según el cual el consumo de los hogares constituye un componente central de la actividad económica y puede contribuir a sostener la recuperación cuando existen presiones sobre el ingreso disponible de las familias (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2025).

El costo principal de la presente propuesta de ley se encuentra en la reducción parcial del ahorro previsional individual y, por tanto, en una eventual disminución de la pensión futura de los afiliados que decidan retirar sus fondos. Este riesgo debe ser reconocido con claridad, porque los sistemas previsionales tienen como finalidad proteger a las personas frente a la vejez y suavizar el consumo entre la etapa laboral y la etapa de jubilación. Sin embargo, dicho costo se atenúa porque el retiro es facultativo, parcial, progresivo y limitado a un monto máximo de cuatro (04) UIT, lo que permite que cada afiliado evalúe su propia situación económica, su edad, su capacidad futura de aporte y

¹⁵ Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*. Washington, D.C.: World Bank.

¹⁶ Véase.

la urgencia de sus necesidades actuales (Holzmann, Hinz, & Dorfman, 2008). La presente propuesta de ley no elimina la finalidad previsional del Sistema Privado de Pensiones, sino que introduce una excepción legal de carácter extraordinario frente a una necesidad social concreta. La experiencia comparada advierte que los retiros anticipados pueden afectar la suficiencia de las pensiones si se convierten en una práctica permanente o desordenada; por ello, resulta indispensable que el diseño normativo incorpore límites, plazos, gradualidad, supervisión y prohibición de cobros indebidos. En esa línea, el retiro en tres armadas mensuales permite reducir impactos abruptos sobre la administración de los fondos y brinda mayor orden operativo para las AFP y la SBS (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2023).

Desde el enfoque costo-beneficio, el beneficio político y social de la medida radica en que el Estado reconoce una demanda ciudadana concreta: permitir que los afiliados puedan utilizar parte de su patrimonio previsional cuando enfrentan necesidades económicas inmediatas. La rigidez absoluta del ahorro previsional puede resultar socialmente cuestionable cuando las familias atraviesan situaciones de urgencia y no cuentan con mecanismos suficientes de protección económica. En ese sentido, la presente iniciativa legislativa busca equilibrar dos intereses legítimos: la protección futura del afiliado y la atención de necesidades presentes que no pueden ser ignoradas por el legislador.

El impacto fiscal directo de la norma es reducido, debido a que el retiro se financia con recursos acumulados en las cuentas individuales de capitalización y no con recursos públicos. No obstante, sí pueden existir efectos indirectos sobre el sistema previsional y el mercado de capitales, en la medida en que los fondos de pensiones cumplen una función de ahorro de largo plazo e inversión institucional. Por ello, la supervisión de la SBS y la reglamentación operativa resultan indispensables para ordenar el proceso, reducir riesgos administrativos y evitar afectaciones innecesarias a los afiliados o al sistema financiero (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP [SBS], 2024). La presente propuesta de ley también genera beneficios jurídicos porque fortalece la protección del afiliado frente a eventuales abusos administrativos. La prohibición de comisiones, cargos, penalidades o descuentos por la tramitación del retiro impide que las AFP trasladen costos operativos al ciudadano y garantiza que el monto autorizado llegue efectivamente al afiliado. Asimismo, la intangibilidad de los fondos retirados protege la finalidad social de la medida, evitando que el dinero sea absorbido por deudas ordinarias, embargos o compensaciones privadas, salvo el límite razonable aplicable a obligaciones alimentarias, donde existe un interés superior de protección familiar.

El balance general de la presente iniciativa legislativa es favorable siempre que el retiro conserve su carácter excepcional, voluntario, limitado, progresivo y supervisado. El beneficio inmediato consiste en otorgar liquidez a millones de afiliados sin crear gasto público directo; el costo potencial se encuentra en la reducción del ahorro previsional futuro. Sin embargo, al tratarse de recursos de propiedad individual y de una medida facultativa, corresponde reconocer al afiliado un margen razonable de decisión sobre sus propios fondos, especialmente cuando la necesidad económica presente puede ser más urgente que una expectativa previsional futura. La medida, correctamente regulada,

permite atender una demanda social concreta sin desconocer la importancia de preservar la sostenibilidad del sistema pensionario (Banco Central de Reserva del Perú [BCRP], 2024).

VI.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con la Agenda Legislativa del Congreso de la República en materia de reactivación económica, protección social y fortalecimiento del sistema previsional, en tanto propone una medida concreta orientada a atender las necesidades inmediatas de la población mediante el acceso a recursos propios, sin generar presión directa sobre el gasto público. En ese sentido, responde a la prioridad estatal de mitigar los efectos de la desaceleración económica en los hogares, promoviendo al mismo tiempo el dinamismo del consumo interno y la sostenibilidad económica de las familias.

Asimismo, la propuesta guarda coherencia con los lineamientos del Acuerdo Nacional, particularmente con las políticas orientadas a la equidad social, la reducción de la pobreza y la protección del bienestar de la población, al permitir que los ciudadanos puedan disponer de sus propios ahorros previsionales en situaciones excepcionales, bajo criterios de responsabilidad y progresividad. De igual forma, se vincula con el objetivo de promover un sistema económico competitivo con inclusión social, al facilitar liquidez sin distorsionar el mercado ni afectar de manera estructural el sistema previsional.

En esa misma línea, la iniciativa respeta el equilibrio entre la protección del ahorro previsional y el derecho de los afiliados a disponer de sus recursos en contextos críticos, incorporando mecanismos de retiro ordenado, supervisión institucional y salvaguardas como la intangibilidad de los fondos y la prohibición de cobros adicionales. De este modo, se articula con el compromiso del Estado de garantizar estabilidad económica, seguridad jurídica y protección de los derechos fundamentales, contribuyendo a fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y en el propio sistema previsional en esa línea de ideas, la presente la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral II**. Equidad y justicia social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral 13**. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, y concordante con el **tema 57**. Sobre el sistema privado de pensiones y seguridad social privada de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2023-2024-CR, Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.