



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

**LEY QUE DEROGA LA LEY 32123, LEY DE
MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
PREVISIONAL PERUANO Y SU
REGLAMENTO.**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

**LEY QUE DEROGA LA LEY 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA
PREVISIONAL PERUANO Y SU REGLAMENTO.**

Artículo Único.- Derogación

Deróguese la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 189-2025-EF.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Elaboración de una nueva propuesta de Ley

Dispóngase que, en un plazo máximo de diez (10) días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, conforme a sus competencias, instale una Mesa Técnica de Reforma Previsional, que estará conformada por los representantes de los trabajadores, jubilados y expertos en materia de seguridad social, quienes deberán proponer una nueva Ley de Reforma Previsional en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días hábiles.

SEGUNDA. Composición de la Mesa Técnica

La Mesa Técnica estará conformada de manera plural e inclusiva por:

- 01 representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 01 representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 01 representante de la Oficina Nacional Previsional
- 02 representantes de los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP).
- 02 representantes de los afiliados y pensionistas de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).
- 01 Representante de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).
- 01 representante de los gremios empresariales.
- 02 representantes de los sindicatos.
- 02 expertos en materia de seguridad social

TERCERA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

Lima, setiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 12:33:58-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 12:33:34-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 12:44:42-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigris Tesoro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 12:39:41-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 15/09/2025 12:59:44-0500

I. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

A. ANTECEDENTES

El Sistema Privado de Pensiones se crea en 1992, con la Ley N° 25897, con la finalidad de implementar y brindar una nueva opción a los trabajadores que aportaban al Sistema Nacional de Pensiones. Se creía que, a través del sistema privado se ofrecería mejor administración de las inversiones, que brinden mejores pensiones que los que se ofrecía en esos momentos.

Sin embargo, desde esa fecha, no ha sido así, toda vez que las AFPs, han venido otorgando pensiones diminutas y perjudiciales para los trabajadores, a diferencia de las pensiones de la ONP, ya que por ejemplo un trabajador con 55 años de edad y 30 años de aportes, le otorgan una pensión aproximada de S/ 800.00 soles a diferencia de una pensionista de la AFP que, con 65 años de edad y 35 años de aporte, se les viene otorgando una pensión aproximada de S/ 400 a 650 soles.

Es necesario precisar que, el Sistema Privado de Pensiones tiene como base un esquema de capitalización individual de los aportes de los trabajadores, lo que significa que las pensiones de su jubilación se determinan en relación a la acumulación del fondo personal de las aportaciones del trabajador, donde el riesgo previsional se traslada a los trabajadores y no a las Administradoras de Fondos de Pensiones, quienes contrariamente perciben ingresos que se incrementan sin riesgo alguno. Es decir, el SPP se ha convertido en un negocio rentable de las AFP, más no así de los trabajadores.

Este problema se acrecienta con la promulgación de la Ley N° 32123 “Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano”, que asegura la rentabilidad constante de la AFP, tiene un modelo regresivo, que se ha manifestado en el Reglamento de esta ley, que fue aprobado por Decreto Supremo N° 189-2025-EF, donde establecen:

- Implementar el nuevo proceso de afiliación de los ciudadanos a partir de los 18 años al Sistema, precisando que, a partir del 1 de junio de 2027 en adelante, se afilia de manera obligatoria al Sistema, eligiendo entre el SNP o SPP. El plazo para la elección de afiliación vence antes de cumplirse doce (12) meses contados a partir del día siguiente de cumplida la mayoría de edad. En caso la persona no elija en el plazo indicado queda automáticamente afiliado al SNP. Significando ello que, lejos de establecer que la seguridad social es un derecho se establece una obligación coercitiva.
- Se establecen aportes obligatorios a los trabajadores independientes, señalando en su artículo 28 que: La tasa del aporte obligatorio de los

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

trabajadores independientes al SNP y SPP se aplica sobre la base imponible a partir del año 2028, como sigue:

- a. Por los años 2028 y 2029: 2%
- b. Por los años 2030 y 2031: 3%
- c. Por los años 2032 y 2033: 4%
- d. A partir del año 2034: 5%

señalando además que la base imponible esta constituida por el total de los ingresos percibidos en cada mes por rentas de cuarta categoría a que se refiere el literal a) del artículo 33 de la Ley del Impuesto a la Renta por los que exista obligación de emitir recibos por honorarios. Esto normativa, no toma en cuenta que el Perú se encuentra en una precariedad laboral, por lo que, esta medida sólo conducirá a que aumente el trabajo informal.

- Asimismo, establece la intangibilidad absoluta de los aportes, señalando que: *“Los Fondos transferidos del SPP para el pago de pensiones semicontributivas (FCR-SPP), son recursos transferidos por la EAF al FCR, para el financiamiento colectivo de la planilla de pensiones de los afiliados del SPP que acceden a prestaciones del pilar semicontributivo. Estos recursos son intangibles y solo deben emplearse para el pago de los beneficios con garantía estatal a los afiliados del SPP. Los recursos de este fondo se integran en un fondo común y de reparto”*. Ello elimina cualquier posibilidad de realizar retiros parciales o extraordinarios como se han venido realizando anteriormente.
- En relación a la rentabilidad mínima, el reglamento establece que: *“la Entidad Administradora de Fondos debe compensar al Fondo cuya rentabilidad sea inferior a la rentabilidad del portafolio benchmark en un horizonte de inversión determinado, considerando los márgenes de desviación permitidos sobre dicho portafolio. La compensación está sujeta a un límite que es definido por la SBS, sobre la base de las comisiones cobradas por la EAF. La SBS establece la forma y oportunidad en que se debe materializar la compensación al Fondo. En el caso de los fondos obligatorios destinados a afiliados próximos a jubilarse o utilizados exclusivamente para el pago de pensión, la compensación puede estimarse comparando la rentabilidad del portafolio de inversión del Fondo con un nivel de rentabilidad definido en términos absolutos. La metodología, aplicación y entrada en vigencia del esquema de rentabilidad mínima es determinada por la SBS. En tanto ello ocurra, se mantienen aplicables las condiciones vigentes para la rentabilidad mínima”*. Esto significa que, en caso de pérdidas que superan al monto de comisiones cobradas, los trabajadores seguirán asumiendo la mayor parte de los riesgos, asegurando las ganancias de las AFP en escenarios de pérdidas para los afiliados.

B. LA PROBLEMÁTICA RELEVANTE EN LA ACTUAL NORMA

La Ley 32123 fue promulgada “con la intención” de modernizar el sistema previsional peruano, buscando una integración entre el SNP (Sistema Nacional de Pensiones) y el SPP (Sistema Privado de Pensiones), universalizar ciertos beneficios, establecer una pensión mínima, etc.

Sin embargo, es evidente que, aunque la intención podría considerarse válida, el diseño de la ley presenta falencias estructurales, riesgos financieros, impactos negativos esperados, e inequidades. A continuación, se expone los problemas relevantes que implica la norma actual:

1. **Poblaciones jóvenes y efecto sobre su derecho al retiro de fondos:** Los afiliados menores de 40 años a la entrada en vigencia de la ley no podrán acceder al retiro del 95.5% de su fondo acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) al momento de jubilarse. Esto ha sido criticado como una restricción considerable para quienes actualmente construyen ese ahorro. Además, la posibilidad de retiros extraordinarios se elimina o se restringe, lo que implica menor flexibilidad para los afiliados.
2. **Incremento de la edad mínima para jubilación anticipada:** La ley sube la edad requerida para acceder a la jubilación anticipada de 50 a 55 años. Este cambio afecta a quienes, por distintas razones (salud, precariedad laboral, expectativa de vida, desgaste físico), requerirían retirarse antes.
3. **Aportes obligatorios para trabajadores independientes:** Se establece que trabajadores independientes que emiten recibos por honorarios (renta de cuarta categoría) deberán aportar al sistema previsional.

La escala progresiva de dichos aportes va de 2% hasta 5% dependiendo del año. Sin embargo, para quienes tienen ingresos bajos, inestables o trabajo ocasional, esto representa una carga injusta, especialmente si no se garantiza proporcionalidad ni un retorno que compense el esfuerzo.

4. **Pensión mínima universal y sostenibilidad fiscal:** La ley fija una pensión mínima de S/ 600 para los pensionistas con al menos 20 años de aporte.

Pero dicha pensión mínima, si bien mejora los montos actuales en algunos casos, no es suficiente para cubrir una jubilación digna, especialmente ante costos crecientes, inflación, carga sanitaria, vivienda, etc. Además, su financiamiento implicará fuertes demandas fiscales al Estado sin ningún riesgo que pueda ser asumido por las AFP.

A esto se añade que es incierto en algunos casos cómo se estructurarán los criterios de actualización de la pensión mínima ni cómo se cubrirán los déficits que resulten en distintos regímenes.

5. **Aporte por consumo / “pensión por IGV”:** Uno de los mecanismos nuevos es el aporte voluntario por consumo, también llamado “pensión por IGV” u otro mecanismo similar, que implicaría que parte del gasto con boletas electrónicas se destine a cuentas previsionales.

Esta medida es regresiva, poco transparente, con costos administrativos, y porque los montos generados son bajos o no suficientes para mejorar sustancialmente la pensión.

También se advierte que este mecanismo favorece a las AFP, que obtienen comisiones por gestionar esos fondos, en lugar de que el Estado mantenga un mayor control o que el beneficio se traslade directamente al afiliado.

6. **Carga del aporte prácticamente entero sobre los trabajadores:** En el nuevo diseño, los aportes obligatorios recaen en gran medida sobre el afiliado/trabajador, mientras que no se establecen con claridad aportes equivalentes o proporcionalmente fuertes por parte del empleador o del Estado, salvo algunos casos de pensión mínima o subsidios. Sin una participación clara del empleador, los trabajadores terminarían con pensiones insuficientes.

7. **No aborda problemas estructurales del empleo informal, bajos salarios ni interrupciones laborales:** La ley no soluciona los problemas de fondo como la informalidad laboral, los bajos salarios, la interrupción constante de aportes, falta de empleo formal, que son causas esenciales de la baja cobertura previsional.

Si no se mejora la formalización, muchas personas seguirán sin aportar el mínimo necesario, lo que reduce drásticamente su pensión.

8. **Incertidumbre y complejidad en la implementación, reglamento y plazos:** Aunque uno de los mandatos de la ley es que el reglamento sea aprobado por decreto supremo en un plazo máximo (por ejemplo, 180 días hábiles), ha habido demoras, incertidumbres acerca de cómo operarán las nuevas obligaciones (por ejemplo, retenciones, afiliación automática, retención por empresas, topes, inserción de nuevas entidades prestadoras).

Los ciudadanos no tienen claridad sobre sus obligaciones, derechos, montos, etc.

9. **Pensiones bajas / insuficiencia:** Dado los cambios, es evidente que muchos pensionistas, especialmente los jóvenes, los que han tenido carreras laborales discontinuas, las mujeres, etc., no lograrán reunir aportes suficientes para tener pensiones dignas.

También, eliminar o restringir la posibilidad de retiro de los fondos genera que algunos afiliados tengan que depender de pensiones proporcionales o complementadas, sin suficiente acumulación.

10. **Equidad intergeneracional y discriminación:** Hay críticas de que la ley discrimina entre generaciones. Los que ya tienen ciertos años de aportes, edad

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

avanzada, etc., tienen ciertos derechos reconocidos; los más jóvenes pierden esos derechos (por ejemplo, retiro del fondo).

También, quienes tienen carreras laborales menos estables o cuyos ingresos siempre han sido bajos, terminan siendo perjudicados más que quienes tuvieron mayores ingresos o historial laboral más consistente. Esto introduce una desigualdad importante.

- 11. Impacto fiscal y riesgo para sostenibilidad financiera:** El Estado deberá asumir montos fuertes para cubrir déficits, financiar la pensión mínima universal, pagar pensiones proporcionales especiales, etc. Esto puede implicar presión sobre las finanzas públicas.

También existe el riesgo de que los ingresos previstos (por contribuciones, aportes por consumo, retenciones) no sean los esperados, o que la recaudación se vea afectada por evasión, informalidad o cumplimiento parcial.

- 12. Favorecimiento de los intereses de las AFP:** Es claro que la norma favorece a las comisiones de las AFP, que al administrar los fondos privados (incluyendo los nuevos aportes obligatorios de independientes, y los aportes por consumo) captarán más recursos, aún sin aumentar proporcionalidad de beneficios para los afiliados. Estos mecanismos no corrigen problemas de costos, transparencia o eficiencia en el sistema privado.

13. Falta de mecanismos claros de control, supervisión y transparencia

Se señala la necesidad de mayor claridad en las reglas sobre quién supervisa, cómo se calculan los aportes, cómo se garantizan los retornos, cómo se protegen los fondos contra gestión ineficiente, fraudes u otras malas prácticas.

También existe preocupación sobre la carga administrativa que implicarán las nuevas obligaciones de retención, afiliación automática, cuentas especiales, etc.

Ante estos problemas, se vuelve urgente reformular el sistema previsional propuesto, estableciendo mecanismos en los que los beneficiarios sean, en principio, los pensionistas, los afiliados y no las AFP. Asimismo, es necesario un sistema previsional considere la participación y esfuerzo del empleador, elemento que queda ausente de la ley en cuestión.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

A nivel general, la derogatoria implica ciertos elementos primigenios a considera, estos son:

- La derogatoria de una norma implica restituir el régimen anterior sobre retiro de fondos y derechos adquiridos (o abrir la puerta a legislaciones transitorias).

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

- Eliminaría los nuevos mecanismos (pensión mínima tal como fijada, aporte por consumo, nuevos gestores).

Sin embargo, dado que la mayoría de los mecanismos establecidos en la Ley 32123 entrarán en vigor hasta el 2027, los costos fiscales son casi nulos, ya que el Estado aún no ha asumido la carga fiscal asociada a la pensión mínima ni a las obligaciones de universalización previstas en la ley.

Por el lado de los beneficios es evidente que la derogatoria de la ley 32123 evitaría compromisos fiscales futuros que de otro modo caerían en el presupuesto (subsidios, financiamiento de pensiones mínimas).

Por lo que, y en conclusión, la adopción de una norma derogatoria no genera costos al erario nacional. Por el contrario permitirá que, con mayor debate emitir una ley del sistema previsional que beneficie a los trabajadores y no a las AFP.

III. EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley no contraviene legislación alguna, por el contrario, lo que se busca es restituir el régimen anterior sobre retiro de fondos y derechos adquiridos o abrir la puerta a legislaciones transitorias, con mayor estudio y debate.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLÍTICAS NACIONALES

La decisión de derogar la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional, puede entenderse como una medida alineada con los compromisos asumidos en el Acuerdo Nacional, en tanto busca garantizar que cualquier reforma en materia previsional se construya de manera democrática, participativa y sostenible.

En primer lugar, la derogación fortalece la legitimidad democrática y el Estado de derecho al reconocer que la norma fue aprobada sin un consenso social amplio, y que es necesario abrir un espacio real de concertación donde participen todos los actores involucrados (Política 1). Asimismo, al plantear un proceso que incluya audiencias públicas y mecanismos de consulta descentralizada, se refuerza la afirmación de la diversidad cultural y la descentralización, asegurando que las regiones y sectores tradicionalmente excluidos sean parte de la discusión (Política 5).

Desde la perspectiva social, la derogación se alinea con el compromiso de avanzar hacia un sistema de seguridad social universal, integral y equitativo, en la medida en

“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”

que evita la implementación de disposiciones que podrían haber generado inequidades intergeneracionales y limitaciones a los derechos de los afiliados (Política 10).

En el plano económico e institucional se relaciona directamente con la sostenibilidad fiscal, pues al evitar compromisos financieros que carecían de respaldo presupuestal sólido —como la pensión mínima universal prevista en la norma— se preserva la estabilidad de las cuentas públicas y la responsabilidad del Estado en el manejo de los recursos (Política 18).

De igual modo, derogar una ley con disposiciones técnicas complejas y cuestionadas se inscribe en el objetivo de promover un Estado eficiente y transparente, con reglas claras y viables para la ciudadanía y las instituciones (Política 19). Finalmente, la derogación también contribuye a cerrar espacios para mecanismos poco claros o regresivos, como el aporte por consumo, evitando riesgos de discrecionalidad o de uso indebido de recursos, lo que se articula con el esfuerzo nacional por erradicar la corrupción y mejorar la confianza en las instituciones (Política 26).