

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY  
N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL  
SISTEMA PREVISIONAL PERUANO, A FIN  
DE ESTABLECER QUE LOS APORTES AL  
SISTEMA PREVISIONAL SEA  
FACULTATIVO**

El Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ**, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de Ley.

**FÓRMULA LEGAL**

**El Congreso de la República  
Ha dado la siguiente Ley:**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 32123, LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA  
PREVISIONAL PERUANO, A FIN DE ESTABLECER QUE LOS APORTES AL  
SISTEMA PREVISIONAL SEA FACULTATIVO**

**Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, a fin de establecer que los aportes al sistema previsional sean de carácter facultativo.

**Artículo 2. Incorporación del numeral 8.6), del artículo 8° de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano**

Incorporase el numeral 8.6), del artículo 8° de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, de acuerdo al siguiente texto:

***Artículo 8. Tasa de aporte para los trabajadores dependientes en el Sistema***

***8.1. Las aportaciones de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13 % de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.***

***8.2. En el caso del SPP, el aporte está constituido por:***

***(...)***

***8.5. El Poder Ejecutivo realizará un estudio y posteriormente una propuesta legislativa para la incorporación de un porcentaje de aporte de parte de los empleadores para cada trabajador tanto del SNP como del SPP.***

***8.6. Los aportes al Sistema Previsional Peruano, tanto al SNP como al SPP son de carácter facultativo para todos los trabajadores.***



**Artículo 3. Modificación de los artículos 9°, 13°, 15°, 16°, 25°, 26°, 29° y la DÉCIMO PRIMERA, DÉCIMO CUARTA Y DÉCIMO QUINTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano**

Modificase los artículos 9°, 13°, 15°, 16°, 25°, 26°, 29° y la DÉCIMO PRIMERA, DÉCIMO CUARTA Y DÉCIMO QUINTA DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL de la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, de acuerdo al siguiente texto:

**Artículo 9. Tasa de aporte facultativo para los trabajadores independientes en el Sistema**

9.1. A los trabajadores independientes **que quieran afiliarse** al Sistema que perciban ingresos que constituyan rentas de cuarta categoría o quinta categoría prevista en el literal e) del artículo 34 del Decreto Supremo 179-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta (TUO) de la Ley del Impuesto a la Renta, se les aplica una tasa de aporte voluntario.

(...)

9.4. Las personas, empresas y entidades obligadas a llevar contabilidad de acuerdo con el artículo 65 del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta **podrán retener los aportes señalados en el numeral 9.1** cuando paguen o acrediten rentas de cuarta categoría o quinta categoría prevista en el literal e) del artículo 34 del TUO de la Ley del Impuesto a la Renta.

9.5. En el caso de los trabajadores independientes que perciban ingresos no sujetos a retención o cuando el agente de retención no cumpla con la obligación de retener los aportes, **el agente retenedor es solidariamente responsable por los aportes no pagados y por las obligaciones derivadas de ellos.**

(...)

**Artículo 13. Traslado entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones**

(...)

13.3. Las personas afiliadas del SPP pueden trasladarse al SNP en cualquier momento, siempre que transfieran el 100% de su CIC de aportes **voluntarios con fin previsional**, en función de las unidades de aporte que representen, y el valor del Bono de Reconocimiento o el Título de Bono de Reconocimiento, de ser el caso, libre de aportes voluntarios sin fin previsional.

(...)

**Artículo 15. Retiro de fondos**

15.1. A partir de la entrada en vigor de la presente ley, queda prohibido el retiro total o parcial de los fondos acumulados en las cuentas individuales de aportes **voluntarios** por parte de los afiliados del SPP a excepción de lo estipulado en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

**Artículo 16. Aportes de los afiliados**

(...)

16.2. Los pagos **voluntarios** de los aportes al Sistema, son realizados mediante aplicativo móvil, billetera móvil, agentes bancarios u otros mecanismos innovadores conforme se establezca en las normas reglamentarias.

**Artículo 25. Beneficiarios de la pensión mínima**

25.1. Tienen derecho a percibir la pensión mínima todos los aportantes en edad de jubilación que acrediten como mínimo un número de unidades de aporte efectivas voluntarios con fin provisional o aportes complementarios al momento de la jubilación. Dichos aportes serán definidos mediante el reglamento de la presente ley. Además, que no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a excepción de lo previsto en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

25.2. Cada unidad de aporte voluntario con fin provisional, a efectos de los aportes a los que se refiere el párrafo anterior, se establece teniendo como base de cálculo lo dispuesto en el artículo 11 de la presente norma. Los demás requisitos para acogerse a la pensión mínima se determinan mediante el reglamento.

(...)

**Artículo 26. Aportes y determinación del cálculo de la pensión mínima**

26.1. La pensión mínima está compuesta por los aportes voluntarios con fin previsual complementarios acumulados del afiliado, de corresponder, y la rentabilidad generada por estos.

(...)

**Artículo 29. Acceso**

29.1. Los ciudadanos al cumplir los dieciocho años, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, **pueden** afiliarse al Sistema, eligiendo entre el SNP o SPP, en los plazos y procedimientos previstos en el reglamento de la presente ley.

29.2. Las personas que se encuentren afiliadas al SNP o SPP, a la entrada en vigor de la presente ley, se consideran afiliadas al nuevo Sistema, **salvo que decidan realizar el retiro del 95.5% del total del fondo disponible en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de aportes.**

29.3. Las personas comprendidas en los párrafos 29.1, que se afilian al SPP, se sujetan a la licitación del servicio de administración de cuentas individuales de capitalización estipulado en el artículo 7-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

29.4. El código de identificación en el Sistema es el número de documento nacional de identidad (DNI).

29.5. Se faculta al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), a la ONP y a la SBS a emitir las disposiciones necesarias para la implementación



de la afiliación de los beneficiarios de la presente ley, conforme al plazo que se establece en su reglamento.

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

##### **DÉCIMO PRIMERA. Afiliación de extranjeros al Sistema**

a) *En el caso de los ciudadanos extranjeros, que se encuentran en una relación laboral de dependencia, se afilian al SNP o SPP, a través de los documentos de identificación como el carné de extranjería o cualquier otro documento permitido bajo las normas vigentes.*

##### **DÉCIMO CUARTA. Afiliación de los aportantes del régimen del Decreto Legislativo 894, Ley del Servicio Diplomático de la República, que no acceden a una pensión**

*El personal diplomático del régimen del Decreto Legislativo 894, Ley del Servicio Diplomático de la República, que haya culminado su relación laboral sin haber alcanzado el tiempo mínimo para tener derecho a pensión, puede acogerse al Sistema, sea en el SNP o SPP.*

(...)

##### **DÉCIMO QUINTA. Limitación de la disponibilidad de recursos de la CIC de aportes en el SPP**

(...)

*Las personas afiliadas al SPP con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley podrán elegir entre percibir la pensión que le corresponda en cualquier modalidad de retiro, y/o solicitar a la AFP la entrega hasta el 95.5% del total del fondo disponible en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC) de aportes voluntarios, en las armadas que considere necesarias. El afiliado que ejerza esta opción no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal.*

(...)

*El tratamiento previsto en la presente disposición se aplica a los recursos que se acrediten a la CIC de aportes voluntarios con posterioridad a la decisión del afiliado. Lo dispuesto se extiende a los afiliados que hubieran accedido al Régimen Especial de Jubilación Anticipada respecto a su saldo o que se acojan a este régimen independientemente del monto de la pensión calculada, así como también a los jubilados que hayan optado por la modalidad de retiro programado total o parcial, respecto al saldo que mantengan en su CIC.*

(...)

#### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

##### **Primera. Reglamentación**

El Poder Ejecutivo, a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), reglamenta la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario contados a partir de su entrada en vigencia.



**GUIDO BELLIDO UGARTE**

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**Segunda. Vigencia**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA**

**Única. Derogación**

Se deroga todas las disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.


 Congreso de la República 

~~José Alberto Arriola Fueros  
Congresista~~

~~Sobal Cortez A.~~

Lima, 02 de octubre del 2025

  
GUIDO BELLIDO UGARTE  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

  
Heidy Juárez Calle.

  
Francis J. Paredes



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. ANTECEDENTES

El sistema previsional peruano está conformado por dos regímenes principales: el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Ambos nacieron bajo la premisa de que los aportes obligatorios de los trabajadores garantizarían un ingreso digno en la vejez y, al mismo tiempo, reducirían la carga futura del Estado en materia de seguridad social. Esta lógica, centrada en la obligatoriedad, buscó asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, pero en la práctica no ha logrado cumplir con sus objetivos de manera efectiva.

Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas, Mariano Álvarez, gerente general de AFP Habitat<sup>1</sup>, refirió que cuando se aprobó el retiro del 95.5% del Fondo de pensiones *"solo el 4% de afiliados a las AFP optó por recibir una pensión programada. Ya que al menos de 9 de cada 10 personas prefirieron retirar el 95,5% de sus fondos al momento de jubilarse"*. Actitud de que, de acuerdo a Jorge Guillén, profesor del MBA y de la Maestría en Finanzas de ESAN, *"se debería a que la pensión resulta ser más baja en comparación a la posibilidad de retirar los fondos y depositarlo en cajas o entidades financieras que ofrecen una mejor rentabilidad de hasta el 7%"*.

Frente a ello, el Estado, en el año 2024 promulgó la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, que reforzó la obligatoriedad de los aportes e incorporó a los trabajadores independientes, con el fin de ampliar la cobertura y consolidar un sistema único con mayor predictibilidad y orden. Sin embargo, las críticas ciudadanas a la Ley han evidenciado que el problema no radica únicamente en el nivel de los aportes, sino en la falta de resultados tangibles para los afiliados. A pesar de décadas de obligatoriedad, la cobertura real sigue siendo baja y gran parte de los trabajadores no logra acceder a una pensión mínima, demostrando, de esta manera que, el diseño actual no responde a la realidad socioeconómica del país, caracterizada por una alta informalidad laboral que supera el 70%<sup>2</sup> en ciertos sectores, lo que hace inviable la exigencia de aportes permanentes y obligatorios para millones de peruanos.

La experiencia comparada en la región confirma esta tendencia. En países como Chile y Colombia<sup>3</sup>, donde los sistemas previsionales también se basan en aportes obligatorios, se han presentado problemas similares: baja cobertura, pensiones insuficientes y descontento social generalizado. Estos antecedentes

1 Recuperado de: <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/solo-el-4-de-afiliados-a-las-afp-opta-por-recibir-una-pension>

2 Recuperado de: <https://ipe.org.pe/el-70-de-trabajadores-en-peru-es-informal/>

3 Recuperado de: <https://ojo-publico.com/sala-del-poder/reforma-pensiones-el-modelo-afp-que-fracaso-latinoamerica>

muestran que insistir en la obligatoriedad sin atender la realidad del mercado laboral solo profundiza las desigualdades y debilita la legitimidad del sistema previsional.

En este contexto, el Perú enfrenta la necesidad de replantear el carácter de los aportes previsionales y de construir un sistema más flexible y adaptado a la diversidad de ingresos de la población. El tránsito hacia un esquema facultativo permitirá devolver a los trabajadores la libertad de decidir sobre su ahorro previsional, fomentará la confianza en las instituciones y obligará tanto al SNP como al SPP a mejorar sus condiciones de servicio, transparencia y rentabilidad para atraer a los afiliados de manera voluntaria.

En la presente legislatura 2021-2026, no existen antecedentes de iniciativas legislativas en la materia.

## 1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El sistema previsional peruano mantiene actualmente un esquema de aportes obligatorios tanto en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) como en el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Conforme a lo dispuesto en la Ley N° 32123, artículo 8<sup>o</sup>, los trabajadores dependientes deben aportar un mínimo del 13% de su remuneración al SNP o un 10% al SPP, más los montos correspondientes a seguros y comisiones. Esta obligatoriedad también alcanza a los trabajadores independientes, quienes deben destinar parte de sus ingresos a un sistema previsional que no necesariamente le garantiza el acceso a una pensión futura.

Algunas críticas de esta Ley derivan de las condiciones desproporcionadas y desconectadas de la realidad laboral que se impone al país. Una de ellas es la exigencia de 20 años de aportes como requisito para acceder a una pensión mínima que excluye a la mayoría de trabajadores en un mercado donde más del 70% es informal. De igual manera, la prohibición para que los menores de 40 años retiren el 95.5% de su fondo vulnera el principio de igualdad y limita el derecho de propiedad sobre los recursos ahorrados. A esto se suma la negativa de transferir el fondo a los herederos, lo que desprotege a las familias del afiliado fallecido y desincentiva el ahorro previsional. Además, se obliga a los trabajadores independientes a aportar progresivamente desde 2028, desconociendo la precariedad e inestabilidad de sus ingresos.

### **4Artículo 8. Tasa de aporte obligatorio para los trabajadores dependientes en el Sistema**

8.1. Las aportaciones obligatorias de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13% de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.

8.2. En el caso del SPP, el aporte obligatorio está constituido por:

a) El 10 % sobre la remuneración asegurable destinada a la CIC.

(...)

Por otro lado, la norma no resuelve la brecha entre la rentabilidad obtenida por las AFP y las bajas pensiones que perciben los aportantes, consolidando un modelo que favorece la utilidad empresarial antes que la justicia social. Tampoco incorpora mecanismos de fiscalización efectivos que garanticen transparencia y rendición de cuentas en la administración de los fondos.

Por lo tanto, se limita la libertad económica y personal de los trabajadores, al restringir su capacidad de decidir si desean ahorrar en el sistema previsional, en otro mecanismo de ahorro o destinar sus recursos a necesidades inmediatas como salud, alimentación o educación. Asimismo, se genera una profunda desconfianza ciudadana hacia el sistema previsional, debilitando la percepción de que los aportes obligatorios constituyen un beneficio real y finalmente se evidencia una clara desconexión entre la normativa vigente y la realidad del mercado laboral peruano.

Desde la perspectiva constitucional, este problema debe analizarse en el marco de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú. El artículo 2° consagra el derecho de toda persona a la libertad, lo que incluye la libertad económica y la facultad de decidir cómo administrar sus propios ingresos. Por su parte, el artículo 11° reconoce el derecho de todos los peruanos a una pensión, pero dicho derecho no puede interpretarse como la imposición de un deber absoluto de aportar de manera obligatoria, sino como la obligación del Estado de garantizar mecanismos que permitan acceder a la protección en la vejez de manera digna y equitativa.

De lo que se concluye que, la contradicción entre los fines de sostenibilidad del sistema previsional y las necesidades socioeconómicas de los ciudadanos pone de manifiesto la urgencia de una reforma. Es necesario pasar de un modelo rígido y obligatorio a un esquema flexible y facultativo, que respete la libertad de los trabajadores, responda a la realidad de la informalidad y genere incentivos para que los regímenes previsionales mejoren sus condiciones, ganándose la confianza y la participación voluntaria de los ciudadanos. Y esa es, justamente, la motivación del presente Proyecto de Ley.

### **1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN**

El presente Proyecto de Ley propone modificar e incorporar disposiciones en la Ley N° 32123, estableciendo que los aportes al SNP y al SPP sean de carácter facultativo, tanto para trabajadores dependientes como independientes. Esto implica la incorporación del numeral 8.6 en el artículo 8, que establece de manera expresa la facultatividad de los aportes y la modificación de los artículos 9, 13, 15, 16, 25, 26 y 29, así como de varias disposiciones complementarias, para adaptar toda la normativa al principio de voluntariedad.

De esta forma, se conserva la existencia del sistema previsional, pero se respeta la libertad del trabajador para decidir si desea aportar.

#### 1.4. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú (artículos 2, 66, 88 y 89)
- Reglamento del Congreso
- Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano
- Decreto Supremo N° 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

#### II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma constitucional, no contraviene ninguna disposición legal del ordenamiento jurídico peruano. Por el contrario, regularía la afiliación voluntaria al sistema previsional peruano, para los trabajadores dependientes e independientes, a fin de fomentar un sistema basada en la confianza y no en la coerción.

#### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Esta propuesta legislativa, no irroga gastos adicionales en el presupuesto del sector público, ajustándose a lo dispuesto en literal a) del inciso 2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, de igual manera su aplicación se plantea en el marco de lo establecido, que se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los sectores involucrados para el cumplimiento de sus funciones, en el marco de sus competencias y sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Dentro de los beneficios que advierte el presente Proyecto de Ley, se tienen los siguientes:

| ACTORES INVOLUCRADOS | ANÁLISIS   |                                      |
|----------------------|--|--------------------------------------|
|                      | BENEFICIO  | COSTO                                |
| ESTADO               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fortalecerá el principio de voluntariedad y se reduce la percepción de coerción en la política previsional, mejorando la legitimidad del sistema</li> <li>• El Estado fortalecerá su legitimidad institucional</li> <li>• Se reducirá la conflictividad legal y administrativa</li> <li>• Se fomentará la formalización laboral</li> </ul> | Aprobación de la Ley y su Reglamento |

|                                   |   |                       |
|-----------------------------------|---|-----------------------|
| <p><b>SOCIEDAD</b></p>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gasto social se focalizará mejor en los más vulnerables</li> <li>• Aumentará la liquidez en los hogares, lo que puede dinamizar el consumo y la inversión</li> <li>• Los ciudadanos tendrán mayor libertad económica</li> <li>• Los hogares dispondrán de más ingresos líquidos</li> <li>• Se fortalecerá la confianza y el empoderamiento ciudadano</li> <li>• Se reducirá la desigualdad en los aportes previsionales.</li> </ul> | <p><b>Ninguno</b></p> |
| <p><b>SISTEMA PREVISIONAL</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema previsional será más competitivo</li> <li>• Se desarrollarán productos previsionales más flexibles</li> <li>• Se fortalecerá la sostenibilidad del sistema</li> <li>• Se construirá una cultura de ahorro consciente y voluntario.</li> </ul>   | <p><b>Ninguno</b></p> |

**IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

**OBJETIVO: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO**

Política de Estado: 3. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

- 1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO

**OBJETIVO: II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL**

Política de Estado: 13. ACCESO UNIVERSAL A LOS SERVICIOS DE SALUD Y A LA SEGURIDAD SOCIAL, respecto al siguiente tema:

- 54. REFORMAS EN EL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES
- 55. NUEVAS PROPUESTAS EN EL DERECHO PREVISIONAL



- 57. SOBRE EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES Y SEGURIDAD SOCIAL PRIVADA