



**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL
APORTE OBLIGATORIO PARA LOS
TRABAJADORES INDEPENDIENTES AL
SISTEMA DE PENSIONES.**

La Congresista de la República, **Rosangella Andrea Barbarán Reyes**, integrante de la Bancada de Fuerza Popular, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

**PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL APOORTE OBLIGATORIO PARA LOS
TRABAJADORES INDEPENDIENTES AL SISTEMA DE PENSIONES.**

**ARTÍCULO 1. Derogatoria del artículo 9 y la Disposición Complementaria Final
Décimo Séptima, de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional
Peruano**

Se deroga el artículo 9 y la Disposición Complementaria Final Décimo Séptima de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.

**ARTÍCULO 2. Modificación del artículo 11.4 de la Ley 32123, Ley de Modernización
del Sistema Previsional Peruano**

Se modifica el artículo 11.4 de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, el cual queda redactado en los siguientes términos:

“ Artículo 11. Unidad de aporte

[...]

11.4. En el caso de los aportes voluntarios con fin previsional que realice cualquier afiliado, la unidad de aporte se define en función de la remuneración mensual asegurable o pensionable que, en ningún caso, es inferior a una remuneración mínima vital (RMV), pudiéndose efectuar pagos fraccionados.”

**ARTÍCULO 3. Modificación del artículo 14.4 de la Ley 32123, Ley de Modernización
del Sistema Previsional Peruano.**

Se modifica el artículo 14.4 de la Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, el cual queda redactado en los siguientes términos:



“ Artículo 14. Administración de fondos en el sistema

[...]

14.4. Las entidades mencionadas en los párrafos 14.1 y 14.2 pueden elaborar productos cuyas características principales sean la flexibilidad y la adaptabilidad a la frecuencia de los pagos, los cuales son aprobados por la SBS.”

Lima, septiembre de 2025



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1.1. Sobre la obligatoriedad de los aportes de los trabajadores independientes

Respecto al tema, es posible afirmar que, imponer de manera obligatoria un destino específico a los ingresos de los trabajadores independientes hacia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) no solo restringe la autonomía de los ciudadanos, sino que además desconoce la naturaleza propia de la actividad independiente, caracterizada por la irregularidad e inestabilidad de los ingresos. A diferencia de los trabajadores dependientes, que cuentan con una remuneración mensual fija, los independientes perciben rentas variables, muchas veces estacionales o sujetas a la demanda del mercado. Por lo que, establecer un aporte obligatorio supone imponer una carga desproporcionada que puede afectar gravemente su liquidez inmediata y su capacidad de atender necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud o educación.

Asimismo, la obligatoriedad no considera la diversidad de perfiles existentes dentro del trabajo independiente: desde profesionales con ingresos medios-altos hasta pequeños comerciantes, artesanos o emprendedores que subsisten día a día. Mientras para algunos el ahorro previsional puede ser una opción viable, para otros constituye un sacrificio que los obliga a postergar gastos esenciales. Esta falta de diferenciación atenta contra el principio de razonabilidad que debe guiar toda política pública.

La imposición desconoce también el hecho de que la mayoría de independientes se desenvuelven en condiciones de informalidad laboral. En lugar de incentivar la formalización, la obligatoriedad de aportar a una AFP se convierte en un factor de desincentivo, pues muchos optan por mantenerse al margen del sistema para evitar descuentos que perciben como una carga injusta. Lejos de cumplir con el objetivo de ampliar la cobertura previsional, la norma que se pretende derogar genera un efecto contrario: reduce la confianza en el sistema y aumenta la brecha entre los trabajadores formales e informales.

Además, la experiencia reciente en el Perú ha demostrado que la imposición de aportes obligatorios para los trabajadores independientes no es el camino más adecuado ni efectivo para fomentar el ahorro previsional. Por ello, mediante la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones del año 2012, se estableció que los trabajadores independientes menores de 40 años debían aportar obligatoriamente a un sistema previsional, ya sea a una AFP o a la ONP, bajo un esquema progresivo que entraría en vigencia en agosto de 2013.



Sin embargo, lejos de generar inclusión previsional, la medida produjo un fuerte rechazo social. Diversos colectivos de jóvenes profesionales, microempresarios y trabajadores por cuenta propia señalaron que sus ingresos eran variables e insuficientes para sostener un descuento fijo mensual. Se advirtió también que esta disposición desincentivaba la formalización laboral, ya que muchos prefirieron mantenerse al margen del sistema para evitar el descuento obligatorio.

Los medios de comunicación recogieron ampliamente este malestar. Por ejemplo, el Diario Correo informó que la medida *“generó un clima de incertidumbre y rechazo, pues un gran número de independientes con ingresos bajos o irregulares no podían asumir dicho aporte obligatorio”*¹ (Correo, 2014). Por su parte, el mismo medio reportó que el Congreso aprobó la Ley N.º 30237 (setiembre de 2014), que suspendió la obligatoriedad de los aportes para los independientes menores de 40 años, reconociendo que la aplicación de esta medida había sido impracticable en las condiciones reales del mercado laboral peruano.

Posteriormente, en junio de 2015, se aprobó la Ley N.º 30334, que modificó definitivamente el marco normativo, estableciendo que los aportes de los trabajadores independientes serían voluntarios. El propio Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en un comunicado oficial, señaló que la suspensión del aporte obligatorio buscaba *“evitar un efecto adverso sobre el ingreso disponible de los trabajadores independientes y no desincentivar su formalización”*² (MEF, 2014).

Este antecedente legislativo constituye una prueba concreta de que las políticas públicas deben adecuarse a la realidad socioeconómica del país. La obligatoriedad de aportes para los independientes, pese a haber sido concebida con la legítima intención de promover una cultura previsional, terminó siendo contraproducente al no considerar las condiciones estructurales del mercado laboral, donde más del 70 % de la PEA se encuentra en situación de informalidad.

Por ello, resulta necesario reafirmar que cualquier intento de volver a establecer un régimen obligatorio para los trabajadores independientes sería una medida regresiva y contraria a la evidencia histórica. El camino correcto debe ser, más bien, el de promover mecanismos voluntarios, inclusivos y flexibles, acompañados de incentivos adecuados que fomenten el ahorro previsional sin imponer cargas desproporcionadas.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa busca consolidar el principio de libertad de decisión de los trabajadores independientes, garantizando que los aportes previsionales que decidan realizar se hagan en condiciones de plena autonomía y

¹Cfr. Diario Correo. 2014. https://diariocorreo.pe/peru/aportes-de-independientes-deja-de-ser-obliga-5084/?ref=dc#google_vignette

²Cfr. Ministerio de Economía y Finanzas. 2014. https://www.mef.gob.pe/es/?utm_source=chatgpt.com&option=com_content&language=es-ES&Itemid=100148&view=article&catid=149&id=3359&lang=es-ES



confianza. Solo de este modo se podrá construir un sistema previsional sostenible, legítimo y respetuoso de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

1.2. La responsabilidad del Estado de promover el sistema previsional justo y equitativo para los peruanos

Todo Estado democrático de Derecho contempla el derecho a la dignidad, reconocido como derecho humano universal y recogido por el Estado peruano en el **Artículo 1 de la Constitución Política**, que señala:

"Artículo 1.- La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado."

De manera concordante, los artículos 10, 11 y 12 de la Carta Magna establecen que toda persona tiene derecho a la seguridad social, al acceso a prestaciones de salud y a pensiones, y que los fondos de la seguridad social son intangibles, lo que obliga al Estado a garantizar su eficaz funcionamiento.

En esta línea, el **Tribunal Constitucional**, en la Sentencia **Exp. N.º 00020-2021-PI/TC**, ha precisado que el deber del Estado de garantizar los derechos previsionales es irrenunciable, señalando:

"61. Asimismo, por mandato constitucional, el Estado tiene el deber, en todos los casos, de supervisar su funcionamiento y la prestación adecuada de tales servicios. Se trata de un deber que es el correlato de la garantía de los derechos fundamentales a la salud y a la pensión, razón por la cual se trata de un deber al que el Estado en ningún caso puede renunciar o soslayar."

En ese orden, queda claro que el Estado debe promover un sistema previsional justo y equitativo, lo que implica que las medidas legislativas en esta materia deben ser razonables y proporcionales a la realidad de los trabajadores. La experiencia demostró que la obligatoriedad de los aportes previsionales para los trabajadores independientes, establecida en la mencionada Ley 29903, no logró sus objetivos: lejos de ampliar la cobertura previsional, generó resistencia, redujo incentivos a la formalización e impactó en los ingresos disponibles de quienes tienen rentas variables e inestables. Tanto es así, que fue necesario suspender esta obligatoriedad mediante la Ley 30237 (2014) y, posteriormente, derogar el esquema a través de la Ley 30334 (2015), estableciendo que los aportes de los independientes serían de carácter voluntario.

Por ello, la presente iniciativa legislativa que deroga la obligatoriedad de los aportes previsionales de los trabajadores independientes se sustenta en la necesidad de que el Estado cumpla su rol constitucional: promover un sistema previsional que garantice el derecho a una pensión digna, pero que al mismo tiempo respete la naturaleza propia del trabajo independiente, basado en ingresos irregulares y en la autonomía de gestión de cada persona. De esta manera, se asegura un sistema más equitativo, inclusivo y



confiable, donde el ahorro previsional se fomente a través de mecanismos voluntarios, flexibles e incentivados, en concordancia con la dignidad humana y la economía social de mercado.

1.3. De la cantidad poblacional de independientes

Indicador	Valor aproximado	Fuente
De los peruanos con empleo, 24,7 % trabajan de manera independiente o por su cuenta sin contratar empleados. ³	24,7 %	INEI, “Empleo en Lima Metropolitana”, noticias recientes. (Gobierno del Perú)
Empleo informal total (incluyendo independientes y otros) alcanzó alrededor de 71,1 % del total de personas con empleo (para el periodo julio 2023-junio 2024) ⁴	71,1 %	INEI-EPEN, citado en boletines recientes. (m.inei.gob.pe)
Afiliación al sistema de pensiones entre la población ocupada es del 41,4 %, lo que significa que el 58,6 % no está afiliado	41,4 % afiliados / 58,6 % no afiliados	INEI, EPEN, segundo trimestre de 2024. (m.inei.gob.pe)

Cuadro: *Elaboración propia*

El análisis de la realidad laboral del Perú permite entender con claridad por qué la obligatoriedad de los aportes previsionales de los trabajadores independientes debe ser derogada. Según información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), alrededor del 71,1 % de la población ocupada se encuentra en situación de informalidad (EPEN, 2024). Asimismo, solo el 41,4 % de los trabajadores a nivel nacional está afiliado a algún sistema de pensiones, lo que significa que más de la mitad de los peruanos carece de una cobertura previsional formal.

En el caso específico de Lima Metropolitana, los datos muestran que aproximadamente el 24,7 % de los ocupados se desempeña como trabajador independiente. Esto refleja que casi uno de cada cuatro ciudadanos en la capital no cuenta con un ingreso fijo mensual, sino que percibe rentas variables, muchas veces sujetas a la demanda del mercado o al autoempleo.

Estos indicadores permiten afirmar que la obligatoriedad de aportes previsionales para los independientes desconoce la realidad económica y social del país. A diferencia de

³ Cfr. Gobierno del Perú. 2020. https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/535059-empleo-en-lima-metropolitana-disminuyo-en-2-millones-318-mil-300-personas-durante-el-trimestre-marzo-abril-mayo-del-presente-ano?utm_source=chatgpt.com

⁴ Cfr. INEN. 2024. https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/infome_epen_nacional.pdf?utm_source=chatgpt.com



los trabajadores dependientes, que perciben una remuneración constante y regular, los independientes deben administrar ingresos irregulares, lo que hace difícil cumplir con descuentos fijos y periódicos hacia una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). En la práctica, obligarlos a aportar puede reducir su capacidad de cubrir necesidades inmediatas como alimentación, salud, vivienda o educación, generando rechazo hacia el sistema.

La experiencia normativa refuerza este diagnóstico, la Ley 29903 (2012) intentó implementar la obligatoriedad de aportes de los independientes menores de 40 años. Sin embargo, tras un fuerte rechazo ciudadano, el Congreso suspendió la medida mediante la Ley 30237 (2014) y finalmente la derogó con la Ley 30334 (2015). El propio Ministerio de Economía y Finanzas reconoció entonces que dicha obligatoriedad *“afectaba negativamente el ingreso disponible de los independientes y desincentivaba la formalización”*.

Por ello, el presente proyecto de ley se orienta a consolidar un sistema previsional más justo, flexible e inclusivo, en el cual los aportes de los trabajadores independientes sean voluntarios y no impuestos de manera general. El objetivo no es debilitar la seguridad social, sino fortalecerla a partir de la confianza y el respeto a la libertad de decisión de los ciudadanos. En esa línea, el Estado debe promover mecanismos alternativos de incentivo al ahorro previsional (como beneficios tributarios, microahorros voluntarios o aportes variables según ingresos), que resulten más acordes a la realidad de este sector.

En conclusión, los datos muestran que la obligatoriedad no es viable ni equitativa para los trabajadores independientes, quienes representan una proporción significativa del mercado laboral peruano. Derogar esta imposición significa reconocer su derecho a la propiedad y a la libertad individual, al mismo tiempo que se fomenta un sistema previsional legítimo, sostenible y respetuoso de la dignidad humana.

1.4. De la necesidad del fortalecimiento del Sistema de Pensiones:

Diversos especialistas y organismos han coincidido en que el sistema de pensiones peruano requiere una reforma integral que permita alcanzar un verdadero modelo de seguridad social. Hoy, coexisten el sistema público (ONP) y el privado (AFP), pero ninguno ha logrado cumplir plenamente con los cuatro objetivos básicos de un sistema previsional: otorgar pensiones justas y adecuadas, garantizar una amplia cobertura, mantener costos de administración razonables y establecer mecanismos de mejora continua.

El estudio de SURA Asset Management⁵ (2015) advierte precisamente la necesidad de cambios regulatorios para mejorar la cobertura previsional, considerando la alta

⁵ Cfr. Sura Asset Management (2015). <https://cdn01.sura.net.pe/integra/webapps/cercania/prod/cercania-proxy-frontend/statics/downloadable/nosotros/como-fortalecer-los-sistemas-de-pensiones-latinoamericanos-tomo-ii.pdf>



informalidad de la economía peruana, que impide que los niveles de afiliación y aportación alcancen estándares adecuados. En esa línea, resulta evidente que imponer aportes obligatorios a los trabajadores independientes, un sector caracterizado por ingresos inestables y gran vulnerabilidad, no contribuye a ampliar la cobertura, sino que genera mayor resistencia y desconfianza hacia el sistema.

El propio Tribunal Constitucional, en la Sentencia del Expediente N.º 00020-2021-PI/TC, ha señalado que el problema de fondo es que el Perú aún no cuenta con un verdadero sistema de seguridad social y que, por tanto, es necesario avanzar hacia un esquema universal, que garantice una pensión digna y no dependa sustancialmente del ahorro particular. En los fundamentos 160 y 161 de dicha sentencia, el Tribunal exhorta expresamente al Congreso y al Poder Ejecutivo a articular esfuerzos para legislar, en un tiempo razonable, una reforma integral que permita consolidar un auténtico sistema de pensiones, público y privado, que cumpla con los fines de un Estado Social y Democrático de Derecho.

Esto demuestra que insistir en la obligatoriedad de aportes de los trabajadores independientes no responde a las verdaderas necesidades del sistema previsional. Al contrario, perpetúa un modelo que excluye a gran parte de la población, especialmente a quienes trabajan en la informalidad o bajo condiciones de ingresos irregulares. En vez de imponer cargas que muchos no pueden sostener, corresponde avanzar hacia un esquema de aportes voluntarios e incentivados, que respete la libertad individual y que se complemente con una reforma estructural capaz de garantizar una pensión mínima vital para todos los peruanos.

Asimismo, debe considerarse la importancia de la educación previsional. Si el Estado impulsa campañas de información claras y permanentes, los ciudadanos estarán en mejores condiciones de comprender cómo funciona el sistema de pensiones y qué beneficios ofrece, lo que incentivará su participación voluntaria y contribuirá a una mayor sostenibilidad del sistema en el largo plazo.

Por lo que, la derogatoria de la obligatoriedad de aportes previsionales para los trabajadores independientes no significa renunciar a la construcción de un sistema de pensiones sólido, sino dar un paso en la dirección correcta: hacia un modelo más justo, voluntario y sostenible, que respete los derechos fundamentales y se adecúe a la realidad del mercado laboral peruano, en cumplimiento de lo señalado tanto por especialistas como por el Tribunal Constitucional.

II. NORMATIVIDAD

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.



- Decreto Supremo N° 054-97-EF Y modificatorias - Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones Disposiciones Finales y Transitorias.
- Ley 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano.
-

III. EFECTOS DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa no contraviene ninguna disposición constitucional ni normativa vigente; por el contrario, su aprobación tendrá un efecto positivo en la economía de los trabajadores independientes, al reconocerles la libertad de decidir voluntariamente si desean o no realizar aportes al Sistema Privado de Pensiones. Esta medida permitirá que los independientes administren sus ingresos de acuerdo con su realidad económica, caracterizada por la irregularidad y variabilidad de sus rentas, pudiendo destinar sus recursos a cubrir necesidades inmediatas, invertir en sus actividades productivas o fortalecer su economía familiar, contribuyendo de este modo al dinamismo del mercado interno y al desarrollo nacional.

Adicionalmente, la presente propuesta tiene carácter correctivo, en tanto busca superar los efectos adversos que generó la obligatoriedad de aportes previsionales para los independientes, medida que en la práctica desincentivó la formalización y redujo la confianza en el sistema. Con esta iniciativa, se garantiza el respeto al derecho de propiedad, la libertad de decisión de los ciudadanos y la protección de su bienestar económico, promoviendo un sistema previsional más justo, inclusivo y sostenible.

IV. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gastos adicionales al erario nacional, por lo que no representa un incremento presupuestal ni monetario alguno para las entidades del Estado. Por el contrario, al derogar la obligatoriedad de los aportes previsionales de los trabajadores independientes, se reconoce la libertad de decisión de este sector respecto al uso de sus ingresos, respetando la naturaleza de su actividad económica, caracterizada por la variabilidad e inestabilidad de las rentas. Esta medida permitirá que los trabajadores independientes destinen sus recursos de manera autónoma a necesidades prioritarias como alimentación, salud, educación, vivienda o inversión productiva, contribuyendo a fortalecer la economía familiar, a dinamizar el mercado interno y a generar un impacto positivo en el desarrollo nacional.

COSTO	BENEFICIO
Ninguno para el Estado peruano.	Reconoce y garantiza la libertad de decisión de los trabajadores independientes respecto al destino de sus ingresos.



COSTO	BENEFICIO
	Permite que los independientes destinen sus recursos a cubrir necesidades inmediatas o a invertir en actividades productivas, fortaleciendo su economía familiar.
	Contribuye a dinamizar la economía nacional al inyectar liquidez en sectores clave como comercio, servicios, vivienda y microemprendimientos.

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

Décimo Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional: “Búsqueda de la competitividad y formalización de la actividad económica”, en el cual se indica que, nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles [...]”