



Modernización del sistema de pensiones del Perú: ¿es viable implementar el aporte por consumo?

por César Abanto Revilla

Cuestiones básicas previas del modelo previsional

El 24 de setiembre de 2024 fue publicada la Ley N° 32123, Ley de Modernización del Sistema Previsional Peruano, recientemente reglamentada por el Decreto Supremo N° 189-2025-EF, marcando un punto de inflexión en la historia de la seguridad social en el Perú, al (pretender) introducir un sistema multipilar.

Se trata de una reforma integral que combina elementos de universalidad, equidad y sostenibilidad, con instituciones innovadoras que buscan responder a los desafíos propios de un país caracterizado por altos niveles de informalidad (80%) y una débil cobertura previsional.

Entre las principales novedades destacan la afiliación obligatoria de los mayores de 18 años y los trabajadores independientes (medida derogada por el octavo retiro de fondos de las AFPs), pensión mínima garantizada, el aporte por consumo y la introducción progresiva de un régimen de cuentas nocionales en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) del Decreto Ley N° 19990, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Esta reforma no solo fortalece la seguridad social, sino que genera efectos positivos en la economía nacional. Al incentivar la formalización y ampliar la base contributiva, incrementa la recaudación y fomenta la sostenibilidad fiscal: al promover el ahorro previsional, mediante nuevos mecanismos, dinamiza el mercado de capitales, mejora la inversión productiva y contribuye al crecimiento económico con inclusión y equidad.

Cabe precisar que desde el 6 de diciembre de 1992, en el Perú coexisten dos modelos de gestión previsional: el sistema público, que comprende cuatro regímenes (SNP, militar policial, servidores públicos y diplomáticos) y se financia en base al esquema de reparto tradicional (solidario e intergeneracional), y el sistema privado, administrado por empresas privadas (AFP) utilizando la capitalización individual de cuentas personales.

Junto a estos sistemas existen dos prestaciones no contributivas asistenciales para las personas en situación de extrema pobreza: una para la vejez (Pensión 65) y otra para los casos de invalidez absoluta y permanente (Programa Contigo).

Si bien la reforma no elimina este modelo, establece una serie de puntos de conexión y complementariedad, que pretendían principalmente reducir la enorme brecha de desprotección; aspiración que ha quedado truncada el 20 de setiembre de 2025, con la dación de la Ley N° 32445,

que, en su Única Disposición Complementaria Derogatoria, suprime los artículos de la citada Ley N° 32123 sobre afiliación obligatoria de mayores de 18 años y de los trabajadores independientes.

Estructura de la propuesta del aporte por consumo

La reforma busca articular un modelo multipilar que conecte solidaridad, responsabilidad individual y sostenibilidad financiera. La universalización constituía una medida de gran alcance, que buscaba insertar tempranamente a los jóvenes en una cultura previsional; asimismo, la garantía de una pensión mínima introduce un estándar común para todos los afiliados, reconociendo el derecho a un ingreso digno en la vejez.

El sistema reconoce también trayectorias laborales intermitentes, a través de la pensión proporcional especial y del cómputo de unidades de aporte efectivas, lo cual otorga mayor justicia a los aportes realizados.

Entre las innovaciones más comentadas, se encuentra el aporte por consumo. Según la Ley y el Reglamento, este mecanismo consiste en que el Tesoro Público aporte un 1% anual sobre el valor de las boletas electrónicas vinculadas al Documento Nacional de Identidad (DNI) del afiliado, con un límite máximo de ocho Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por año y considerando solo boletas de hasta S/ 700 soles cada una.

El monto se acredita en una cuenta especial de carácter intangible, administrada por entidades del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Su finalidad es ampliar la cobertura previsional, incorporando a los trabajadores independientes y a los informales, cuyo acceso al sistema ha sido históricamente restringido.

Es una medida de gran potencial, en tanto beneficiará a quienes no cuentan con empleo formal, pues basta con exigir una boleta electrónica para generar un aporte automático a su cuenta previsional. Esta lógica de incentivo fomenta la formalización tributaria, al trasladar al ciudadano la utilidad de solicitar comprobantes. Creemos que el aporte por consumo, junto con la pensión mínima, pueden marcar la ruta hacia un sistema inclusivo y sostenible.

No obstante, también hay detractores que señalan que la propuesta nació con un fuerte componente político y que puede convertirse en una carga fiscal considerable si no se acompaña de políticas de formalización; asimismo, la eventual regresividad preocupa, pues los sectores más pobres, que consumen en mercados informales (sin boleta), podrían quedar fuera del beneficio. La crítica se centra en la sostenibilidad del subsidio estatal y en la equidad de su distribución.

El Reglamento prevé que los aportes acumulados en la cuenta por consumo se integren al cálculo de la Unidad de Aporte, permitiendo completar meses faltantes y acceder a pensiones mínimas o proporcionales. De este modo, la medida no solo constituye un complemento de ahorro, sino que puede ser determinante para acceder a una prestación. Adicionalmente, se contempla que estos fondos sirvan para cubrir prestaciones de invalidez o sobrevivencia, ampliando el alcance del beneficio.

En suma, el aporte por consumo refleja un esfuerzo de innovación institucional. Aunque con riesgos de sostenibilidad, puede convertirse en un mecanismo efectivo para reducir brechas de cobertura, incentivar la formalización y fortalecer la corresponsabilidad ciudadana en la construcción de un sistema previsional más equitativo.

Notas conclusivas

La reforma se erige como un proceso ambicioso que busca corregir falencias históricas y extender la protección social a sectores tradicionalmente excluidos, sin embargo, para una implementación estructurada, se podría considerar lo siguiente:

- Solo se tendrá éxito si se logra superar el problema estructural de la informalidad laboral. Cualquier diseño normativo, por más sofisticado que sea, será insuficiente si ocho de cada diez trabajadores permanecen fuera del sistema contributivo. Ello exige políticas integrales que articulen fiscalización, incentivos a la formalización y campañas educativas para que la ciudadanía comprenda la importancia de cotizar regularmente.
- La implementación del aporte por consumo requerirá una coordinación interinstitucional sin precedentes entre el Ministerio de Economía y Finanzas, la ONP, la Superintendencia de Banca Seguros y AFP y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. La capacidad del Estado para gestionar información, acreditar aportes y garantizar transparencia será determinante para generar confianza. Sin sistemas de control robustos y sin información clara para los afiliados, el riesgo de deslegitimación se incrementa.
- El aporte por consumo constituye un mecanismo innovador de inclusión previsional, que vincula el consumo cotidiano con el ahorro para la vejez, incentivando a la vez la formalización. Aunque enfrenta críticas respecto a su costo fiscal y potencial regresividad, puede convertirse en una herramienta poderosa si se gestiona con disciplina y se acompaña de medidas complementarias.

La reforma es un proceso dinámico y no un punto de llegada. Los cambios demográficos, económicos y laborales, exigen ajustes periódicos, así como la capacidad política de introducir correcciones oportunas. El éxito radicará en construir consensos sostenibles y en mantener la visión de que la seguridad social no solo es un derecho, cuya tutela fortalece la cohesión social y la legitimidad del Estado, sino también un deber que tiene el ciudadano al ser parte de una sociedad que se construye con el apoyo de todos.

César Abanto Revilla

Abogado. Maestro en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social por la Universidad Internacional de La Rioja (España)
Profesor de Seguridad Social en la Universidad de San Martín de Porres (Lima, Perú)
Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Miembro del Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Miembro de la Red Iberoamericana de Investigación en Seguridad Social