Al contestar refiérase
al oficio n.º 13553

7 de octubre, 2026
DFOE-CAP-1640

Señora
Daniella Aguero Bermudez
Jefa Área Legislativa VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA
DAB@asamblea.go.cr / kevin.venegas@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado *"Reforma del artículo 6 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N° 4351 de 19 de julio, Ley para el Fortalecimiento del Régimen no Contributivo de Pensiones", tramitado mediante el expediente legislativo N.° 25.721*

Nos referimos a su oficio N.° AL-CPEDIS-0072-2026 del 24 de septiembre de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley denominado *"Reforma del artículo 6 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N° 4351 del 19 de julio, Ley para el Fortalecimiento del Régimen no Contributivo de Pensiones"*, tramitado mediante el expediente legislativo N.° 25.721, se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley "*el Régimen No Contributivo de Pensiones enfrenta riesgos estructurales (...), cuyo impacto potencial recaería directamente sobre las personas adultas mayores que se encuentran en situación económica desfavorable",* por cuanto *"los recursos se han tornado insuficientes y para el 2025 el Régimen No Contributivo de Pensiones cerró con treinta mil solicitudes sin atender por falta de recursos".*

Para atender dicha problemática, se propone la reasignación del 50% del aporte patronal previsto en el artículo 5 inciso a) de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, n.° 4351 (aporte patronal del 0,25% de los salarios de los trabajadores), que actualmente se dedica a la capitalización de esa institución bancaria, para el fortalecimiento del Régimen no Contributivo de Pensiones (RNC) y el otorgamiento de pensiones a personas adultas mayores en condición de pobreza extrema y pobreza básica.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General de la República no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

El Órgano Contralor comparte la preocupación sobre el desfinanciamiento del que enfrenta el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), sin embargo, no se evidencia que la iniciativa legislativa se fundamente en estudios técnicos suficientes sobre su viabilidad financiera y operativa. En ese sentido, se considera necesario insistir en su importancia, puesto que los mismos proveen información para comprender el impacto de la implementación del proyecto de ley sobre las finanzas y el funcionamiento de las instituciones públicas involucradas.

En línea con lo anterior, se destaca que según los datos incorporados en el Sistema de Planes y Presupuestos Públicos e información suministrada por la Dirección Financiera del citado Banco[1] la cuota del 0,25% representó para el Banco Popular y Desarrollo Comunal (BPDC) en el año 2025 un monto de ₡37.506.908.634, lo cual equivale a un 8,65% de los ingresos ejecutados de la institución para ese período[2]. Un examen del comportamiento registrado entre los años 2020 y 2025 refleja que la participación porcentual de este aporte dentro de los ingresos aprobados del BPDC mantuvo un promedio del 7,58%, fluctuando entre un 7,36% en 2020 (₡27.453 millones) y un 9,33% en 2022 (₡33.855 millones).

Al respecto, si bien la propuesta legislativa justifica la eliminación de esta fuente de capitalización en la solidez del banco[3], se reitera que en el expediente legislativo no se evidencian estudios financieros sobre los efectos del proyecto de Ley en el financiamiento del BPDC, el cumplimiento de sus objetivos, la velocidad de crecimiento de las carteras de crédito social y de desarrollo.

Por otra parte, respecto a la fundamentación de la necesidad social del régimen, si bien la iniciativa sustenta su urgencia en la transición demográfica del país[4], la propuesta plantea una justificación predominantemente coyuntural, enfocada en resolver el acumulado de 30.000 solicitudes pendientes en la lista de espera al cierre de 2025. Por consiguiente, resulta indispensable incorporar proyecciones demográficas y estudios de sostenibilidad financiera a largo plazo que permitan determinar si los recursos captados serán suficientes para sostener el crecimiento continuo de la demanda futura del RNC una vez absorbido el rezago actual, garantizando así la adopción de decisiones de política pública integrales y sostenibles.

---

[1] Correo electrónico del 1 de octubre de 2026, por parte del Director de la Dirección Financiera Corporativa.
[2] Por un monto de ₡433.506.705.157.
[3] Evidenciada por una calificación de riesgo AA+.cr con perspectiva estable otorgada por Moody's Local y un indicador de suficiencia patrimonial del 21,0% a marzo de 2025.
[4] Ubica en el año 2032 el "año frontera" en que la población de adultos mayores superará a la menor de 15 años.

En otro orden de ideas, se destaca que la fijación o transformación de destinos específicos, como la propuesta, dificultan el equilibrio presupuestario y deben ser objeto de revisión periódica, en el tanto constituyen una restricción para el legislador presupuestario, quien no puede reducir la asignación dispuesta por el legislador ordinario

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General de la República concluye que, si bien la propuesta procurar asignar mayores recursos al Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para atender la demanda creciente de la población adulta mayor en condición de pobreza extrema, resulta indispensable determinar su razonabilidad e integralidad, mediante el análisis de su sostenibilidad en el largo plazo, considerando si los fondos obtenidos del aporte patronal del 0,25% sobre las remuneraciones serán suficientes para atender la demanda futura del RNC más allá de resolver la lista de espera acumulada al 2025 y el hito demográfico proyectado hacia 2032.

Además es necesaria la elaboración de informes técnicos y financieros que evalúen el impacto de eliminar este flujo de capitalización sobre la capacidad financiera del BPDC y el cumplimiento de sus objetivos.

Finalmente, la Contraloría General de la República reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Humberto Perera Fonseca
Gerente de área

Wendy Morales Chan
Fiscalizadora

CGR Firmado digitalmente
Valide las firmas digitales

JCBS/JDG/ncs

Ce: Despacho Contralor, CGR
División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR
NI: 20678-2026
G: 2026000401-11