

PROYECTO DE LEY

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

Expediente N.º25.721

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La seguridad social constituye uno de los pilares fundamentales del Estado social de derecho costarricense y un elemento esencial para la cohesión social y la estabilidad económica del país. Dentro de este sistema, el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, garantiza a la población trabajadora la protección económica ante contingencias que afectan o extinguen su capacidad de generar ingresos, así como el acceso a una pensión digna en la etapa de retiro.

Sin embargo, pese al anhelo de universalización de la seguridad social, la informalidad laboral ha ocasionado que una significativa cantidad de personas lleguen a su adultez mayor sin la posibilidad de obtener una jubilación de alguno de los regímenes contributivos, lo que causa que no en pocas ocasiones estas personas pasen a formar parte de la población en pobreza o pobreza extrema.

Por ello, con la finalidad de prevenir dicho mal o bien aminorar su impacto, se creó el Régimen No Contributivo de Pensiones con cargo al FODESAF, conforme con la Ley N°. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de 23 de diciembre de 1974 el cual ha sido de gran ayuda, pero conforme ha aumentado la demanda por este beneficio, lógicamente 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.

La presente iniciativa legislativa propone la reasignación de una parte de los recursos provenientes de un aporte patronal de naturaleza parafiscal, calculado sobre las remuneraciones de las personas trabajadoras, que actualmente se destina al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, con el propósito de trasladar **la mitad de dicha carga** al fortalecimiento del Régimen No Contributivo de Pensiones, lo cual en el año 2025 representó ₡ 37.506.908.634, y con ello se podrían entregar un aproximado de 31221 nuevas pensiones (tomando en consideración que una pensión de estas tiene costo anual de ₡1.201.300 al incluir aguinaldo y Seguro de Enfermedad y Maternidad) , y con ello atender la totalidad del rezago reportado al cierre de ese mismo año. Esta propuesta se fundamenta en criterios técnicos objetivos, sustentados en información financiera independiente, reciente y de carácter público.

La presente reforma no modifica el aporte obligatorio del uno por ciento (1 %) efectuado por las personas trabajadoras ni altera los recursos que, de conformidad con el artículo 13 inciso b) de la Ley N.º 7983, Ley de Protección al Trabajador, se destinan al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. La modificación se circunscribe exclusivamente al cincuenta por ciento (50 %) restante del aporte patronal previsto en el artículo 5 inciso a) de la Ley N.º 4351, que actualmente se destina al fortalecimiento patrimonial del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

La naturaleza parafiscal de este aporte resulta relevante para efectos de la presente reforma. Se trata de una obligación pecuniaria establecida por ley para el cumplimiento de finalidades de interés público, cuyo destino ya ha sido objeto de modificación legislativa. En efecto, la Ley de Protección al Trabajador redefinió parcialmente su destino al disponer que el cincuenta por ciento (50 %) del aporte patronal se trasladara al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias. La presente iniciativa continúa esa lógica de asignación legal de recursos hacia finalidades de seguridad y protección social, sin afectar el aporte efectuado por las personas trabajadoras ni la porción del aporte patronal que actualmente tiene como

destino legal el financiamiento del Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias.

Lo anterior resulta concordante con el criterio desarrollado por la Procuraduría General de la República en el Dictamen C-311-2009, de 9 de noviembre de 2009, en cuanto reconoce la naturaleza parafiscal de los aportes establecidos en el artículo 5 de la Ley N.º 4351, distingue el aporte patronal del aporte efectuado por las personas trabajadoras y analiza la modificación de su destino operada por la Ley N.º 7983. Dicho pronunciamiento fue aclarado y ampliado mediante el Dictamen C-008-2010, de 12 de enero de 2010, exclusivamente en lo relativo al mecanismo de comunicación a los titulares de las cuentas de ahorro, sin modificar las consideraciones antes indicadas.

En particular, resulta determinante el informe de calificación de riesgo emitido por Moody's Local Costa Rica el 8 de agosto de 2025, en el cual se evalúa de manera integral la situación financiera, patrimonial y operativa del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. Dicho informe asigna al Banco una calificación de largo plazo de **AA+.cr**, con perspectiva estable, lo que refleja una muy alta capacidad para cumplir con sus obligaciones financieras y una posición sólida en comparación con otras entidades del sistema financiero nacional.

La calificación otorgada se sustenta, entre otros factores, en la fortaleza de la estructura patrimonial del Banco Popular. A marzo de 2025, la entidad presenta un indicador de suficiencia patrimonial del 21,0%, nivel que supera ampliamente los requerimientos mínimos establecidos por la normativa prudencial y que se sitúa por encima del promedio del sistema financiero costarricense. Este indicador demuestra que el Banco dispone de una base de capital robusta, capaz de absorber pérdidas no esperadas sin comprometer su estabilidad ni la seguridad de los recursos que administra.

Asimismo, el informe destaca que dicha fortaleza patrimonial no es coyuntural, sino que responde a mecanismos estructurales de capitalización, tales como la generación recurrente de utilidades, la retención de excedentes y la existencia de flujos constantes derivados del régimen de aportaciones actualmente vigente. Estas condiciones permiten concluir que el Banco Popular cuenta con una capacidad suficiente para sostener su operación y su crecimiento proyectado en el mediano plazo, sin requerir refuerzos patrimoniales adicionales de carácter permanente.

En relación con la gestión del riesgo crediticio, el análisis de Moody's señala que, si bien el Banco presenta niveles de morosidad ligeramente superiores al promedio del sistema financiero, estos se mantienen dentro de parámetros razonables, acordes con su enfoque predominante en la banca de personas. Adicionalmente, la entidad cuenta con niveles de provisiones que cubren ampliamente los créditos con atrasos significativos, así como con una cartera atomizada que reduce la exposición a concentraciones de riesgo relevantes. Tales elementos refuerzan la estabilidad financiera de la institución.

Desde la perspectiva de la liquidez, el informe identifica oportunidades de mejora en la diversificación de las fuentes de financiamiento; no obstante, también confirma que el Banco Popular cumple holgadamente con los indicadores regulatorios exigidos y dispone de una estructura de depósitos estable, caracterizada por elevados índices de renovación y flujos recurrentes. En ningún apartado del análisis se identifica una situación de vulnerabilidad que justifique la necesidad de capitalización externa adicional.

Resulta particularmente relevante que, dentro de los factores que podrían conducir a una mejora de la calificación crediticia del Banco Popular, Moody's no incluye la necesidad de incrementar su capital mediante nuevas cargas parafiscales o aportes externos. Por el contrario, los aspectos señalados se relacionan principalmente con mejoras en eficiencia operativa, diversificación de ingresos y fortalecimiento de la

calidad del portafolio crediticio, elementos que dependen de la gestión interna de la entidad.

De lo anterior se desprende que el Banco Popular y de Desarrollo Comunal es una institución financieramente solvente, estable y segura, que cuenta con márgenes suficientes para continuar cumpliendo su función social y financiera aun con una reducción parcial de la carga parafiscal que actualmente recibe. En consecuencia, la reasignación propuesta no compromete su viabilidad ni su rol dentro del sistema financiero nacional.

En contraste, el Régimen No Contributivo de Pensiones enfrenta riesgos estructurales de mayor magnitud, cuyo impacto potencial recaería directamente sobre las personas adultas mayores que se encuentran en situación económica desfavorable. El fortalecimiento oportuno de este régimen constituye, por tanto, una prioridad de interés público, orientada a garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones y la protección efectiva de los derechos sociales.

La redistribución parcial de la carga parafiscal responde a un criterio de uso racional, solidario y eficiente de los recursos que se deducen del salario de las personas trabajadoras. La medida propuesta reconoce que dichos recursos deben asignarse atendiendo a las necesidades reales de las instituciones beneficiarias y a su capacidad financiera demostrada, procurando el mayor beneficio social posible.

En este sentido, la iniciativa busca armonizar la solidez financiera del Banco Popular con la urgente necesidad de fortalecer el Régimen No Contributivo de Pensiones, sin generar desequilibrios institucionales ni afectar la estabilidad del sistema financiero. Se trata de una decisión legislativa responsable, sustentada en evidencia técnica objetiva y alineada con los principios de solidaridad, sostenibilidad y justicia social que informan el ordenamiento jurídico costarricense.

Asimismo, los recursos que se trasladen al Régimen No Contributivo de Pensiones deberán tener carácter adicional a las asignaciones que le correspondan conforme al artículo 4 de la Ley N.º 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de manera que esta nueva fuente de financiamiento no sustituya ni disminuya los recursos ordinarios que actualmente sostienen el régimen.

La afectación específica de estos recursos adicionales al otorgamiento de pensiones para personas adultas mayores en condición de pobreza extrema y pobreza básica responde al rezago identificado en este grupo y al proceso sostenido de envejecimiento demográfico del país. Esta priorización no implica disminuir ni sustituir el financiamiento destinado por el Régimen No Contributivo de Pensiones a otras poblaciones beneficiarias amparadas por el ordenamiento jurídico.

Nótese además que, el estudio *“Tendencias y desafíos para conformar un sistema de cuidados de larga duración en Costa Rica”* del Banco Interamericano de Desarrollo, indica:

“...actualmente en Costa Rica confluyen múltiples factores que explican el proceso actual hacia la transición demográfica: al mismo tiempo que la población envejece disminuye la tasa bruta de natalidad y la tasa bruta de mortalidad infantil (8 muertes de menores de un año por cada mil nacimientos), lo que deviene en el incremento constante de la esperanza de vida al nacer, tal como se ve en el gráfico siguiente.

[...]

Este cambio en la pirámide de la población se sustenta también en la tasa de crecimiento natural, esto es, en la diferencia entre el número de nacimientos y defunción es en un período determinado. Entre 1941 y 2011 se observa una significativa reducción de la tasa de crecimiento natural, pasando de 5.8 a 1.1. Esto ha producido una mayor dependencia demográfica, es decir, la necesidad potencial de soporte social de población en edades inactivas por parte de la población en edades productivas. Las variaciones en la composición de la población por grupos de edad sitúan en la década del 2030

el final de esta transición demográfica y la consolidación de esta tendencia. La conjunción de estos elementos demográficos configura lo que se podría denominar el “año frontera de la transición demográfica”, el cual es producto de la comparación de la proporción de los menores de 15 años y los mayores de 60 años (gráfico 5), dando como resultado que para el año 2032 la proporción de adultos mayores de 60 y más años pasará a ser superior a la de personas menores de 15. En Costa Rica, tal como se puede apreciar en la tabla siguiente, después del año 2032 la brecha porcentual entre menores de 15 y mayores de 60 se ensancha cada vez más, marcando un envejecimiento sostenido.”

Por las razones expuestas, se considera que la reasignación de la mitad de la carga parafiscal actualmente destinada al Banco Popular y de Desarrollo Comunal hacia el Régimen No Contributivo de Pensiones se encuentra debidamente justificada desde el punto de vista técnico, financiero y social, y constituye una medida idónea para fortalecer uno de los pilares esenciales de la seguridad social del país.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**REFORMA DEL ARTÍCULO 6 DE LA LEY ORGÁNICA DEL BANCO POPULAR
Y DE DESARROLLO COMUNAL, LEY N°4351 DE 19 DE JULIO DE 1969, LEY
PARA EL FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN NO CONTRIBUTIVO DE
PENSIONES**

ARTÍCULO ÚNICO. - Reformase el artículo 6 de la Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Ley N°4351 del 19 de julio de 1969 para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 6º.- El 50% del aporte de los patronos previsto en el artículo 5 inciso a) de esta ley se transferirá al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para el fortalecimiento del Régimen no Contributivo de Pensiones, concretamente para el otorgamiento de pensiones a personas adultas mayores en condición de pobreza extrema y pobreza básica. El restante 50% se destinará de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 inciso b) Ley de Protección al Trabajador, Ley No. 7983 del 16 de febrero del 2000.”

Rige a partir de su publicación.

LAURA FERNÁNDEZ DELGADO

**RODRIGO CHAVES ROBLES
MINISTRO DE HACIENDA**

**MERCEDES FLORES BADILLA
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**