

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **08907**

06 de mayo de 2025  
**DFOE-BIS-0249**

Señora  
Daniela Arguello Bermúdez  
Jefa de Área  
Comisiones Legislativas VII  
**Asamblea Legislativa**  
[gabriela.rios@asamblea.go.cr](mailto:gabriela.rios@asamblea.go.cr)  
[dab@asamblea.go.cr](mailto:dab@asamblea.go.cr)

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado "Ley para la promoción y fomento de la economía plateada", expediente legislativo n.º 24.604

Nos referimos a su oficio n.ºAL-CPEDIS-0852-2025 del 19 de febrero del 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado "Ley para la promoción y fomento de la economía plateada", tramitado mediante el expediente legislativo n.º 24.604, 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, el proyecto de ley pretende establecer una base normativa para el desarrollo de una "economía plateada" en Costa Rica, entendida aquella como las "actividades económicas, vinculadas con las necesidades y demandas de las personas mayores". Su objetivo se centra en ofrecer servicios y sistemas sociosanitarios acordes con las necesidades de las personas adultas mayores.

Según la propuesta legislativa, dicho término, se enmarca dentro de la economía global y tiene relación con el cambio demográfico que se viene experimentando en nuestro país a partir del envejecimiento de la población. Tal circunstancia de envejecimiento se toma como una oportunidad para la inclusión, el emprendimiento y la innovación, y busca

DFOE-BIS-0249

2

06 de mayo, 2025

además, aprovechar las oportunidades económicas y sociales que se dan en el marco de la nueva longevidad, para desarrollar oportunidades de negocio relacionadas con todos aquellos productos y servicios destinados a mejorar la calidad de vida de las personas mayores, particularmente aquellos asociados a productos financieros, turísticos o de educación.

El proyecto de ley señala que según la Organización Mundial de la Salud, el envejecimiento activo se define a partir de cuatro pilares, a saber: la salud tanto física como mental, participación en la sociedad, seguridad y aprendizaje durante toda la vida. No obstante, se insiste que el envejecimiento activo va más allá de la salud.

En tal sentido, se plantea que el crecimiento proyectado de la población de personas mayores conlleva desafíos en lo relativo a las pensiones, la salud y la atención a la dependencia, abriéndose consecuentemente, múltiples oportunidades de negocio en diferentes sectores como pensiones, salud y atención a la dependencia. Lo anterior implica además, la creación de alternativas de formación y empleo para adultos mayores.

Lo anterior en el marco de lo establecido en el artículo 8 de la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, Ley n.º 9394, el cual establece el derecho a la participación e integración comunitaria. Señala dicho artículo lo siguiente:

“La persona mayor tiene derecho a la participación activa, productiva, plena y efectiva dentro de la familia, la comunidad y la sociedad para su integración en todas ellas. Los Estados Parte adoptarán medidas para que la persona mayor tenga la oportunidad de participar activa y productivamente en la comunidad, y pueda desarrollar sus capacidades y potencialidades. A tal fin: a) Crearán y fortalecerán mecanismos de participación e inclusión social de la persona mayor en un ambiente de igualdad que permita erradicar los prejuicios y estereotipos que obstaculicen el pleno disfrute de estos derechos. b) Promoverán la participación de la persona mayor en actividades intergeneracionales para fortalecer la solidaridad y el apoyo mutuo como elementos claves del desarrollo social. c) Asegurarán que las instalaciones y los servicios comunitarios para la población en general estén a disposición, en igualdad de condiciones, de la persona mayor y tengan en cuenta sus necesidades.”

Según la exposición de motivos, la economía plateada en Costa Rica debe enfocarse en los siguientes ejes:

“· Promover: la formación de empresas, organizaciones, pymes y personas sobre Economía Plateada, junto a referentes del ámbito educativo y académico incentivando el tema de la alfabetización digital dirigida a las personas adultas

mayores con la finalidad de pasar de la teoría a la práctica en el momento de crear un emprendimiento.

- Trabajar: en la adaptación nacional para consolidar al país como un medio amigable e inclusivo con las personas mayores, haciendo conciencia sobre la importancia de priorizar políticas públicas, para atender desde ahora el cambio demográfico.
- Ofrecer: capacitaciones gratuitas y programas de voluntariado con el objetivo de preparar y motivar a las personas adultas mayores, a ser parte útil de diferentes ámbitos de la sociedad.
- Implementar: un Sistema Integral de Cuidados, para que las personas mayores tengan una longevidad activa y positiva. Priorizando en los temas de cuidados, ocio, cultura, enfocados en ese grupo etario.
- Generar: espacios de networking plateado o trabajo en conjunto entre actores de la sociedad, mediante alianzas estratégicas público-privadas en espacios de trabajo colaborativos de alto impacto como foros. Con la visión de incentivar la participación de los adultos mayores en el ámbito laboral y económico del país”.

## 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 CGR 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.

La propuesta refiere a las condiciones actuales de envejecimiento de la población costarricense y la necesidad de desarrollar una economía basada en la inclusión, el emprendimiento y la innovación, aprovechando oportunidades económicas y sociales, a fin de mejorar la calidad de vida de las personas mayores.

Al respecto, el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID<sup>1</sup>), en el documento titulado “La Economía Plateada en América Latina y el Caribe”<sup>2</sup>, establece que “las sociedades deben prepararse de cara al envejecimiento para aprovechar las nuevas oportunidades económicas, lo que incluye el desarrollo de los servicios y productos que engloban actividades proactivas realizadas por los adultos mayores”.

Según dicho documento, se estima que, en América Latina y el Caribe, en el año 2050, una de cada cuatro personas (27,5%), será mayor de 60 años, así como que dicha región será la que tenga el porcentaje de adultos mayores de 60 años más alto del mundo,

<sup>1</sup> Está compuesto por el BID, BID Invest y BID Lab.

<sup>2</sup> Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2020). Masato Okumur, Marco Stampini, César Buenadicha, Ana Castillo, Fermín Vivanco, Mario Alberto Sánchez, Pablo Ibararán, Paula Castillo. *La Economía Plateada en América Latina y el Caribe*.

DFOE-BIS-0249

4

06 de mayo, 2025

con más del 36%. Por consiguiente, el estudio señala que el rápido envejecimiento determina la urgencia de que los países de esta región empiecen a prepararse, transformando sus economías y adaptando sus sistemas de protección.

Por consiguiente, el avance del envejecimiento, que es un fenómeno a nivel mundial, ha generado la necesidad de desarrollar una economía que se encuentre en función de las necesidades y demandas de ese sector de la población que está envejeciendo.

En tal sentido, el citado documento plantea la necesidad de desarrollar lo que se ha conceptualizado como Economía Plateada que es “aquella parte de la economía global vinculada al cambio demográfico producido por el envejecimiento de la población cuyo enfoque se centra en las necesidades y demandas de los adultos mayores”.

Circunscribiéndonos a nuestro país, la Contraloría General de la República desde el año 2019, realizó un estudio denominado “Impacto fiscal del cambio demográfico: Retos para una Costa Rica que Envejece”, n° DFOE-SAF-OS-00001-2019, en el que se llamaba la atención sobre la situación de la población costarricense, dado que según el análisis realizado en el año 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)<sup>3</sup>, nuestro país se encuentra en la última etapa<sup>4</sup> de envejecimiento poblacional (etapa avanzada) de la transición demográfica, entendida ésta como “un proceso de larga duración que transcurre entre una etapa inicial cuando la población muestra altas tasas de natalidad y mortalidad, a una etapa en la que ambas tasas son bajas”<sup>5</sup>.

Se indica en el citado estudio del Órgano Contralor que durante la etapa previa denominada “plena”<sup>6</sup> (tercera etapa), “los países tienen una coyuntura favorable en términos poblacionales denominada bono demográfico, que se origina en una mayor proporción de las personas activas respecto a las dependientes, es decir, se da un abultamiento en la parte central de la pirámide poblacional. Esto es conocido como el primer bono demográfico, pues el cambio en la estructura etaria posibilita el incremento de la producción del país. Por su parte, el segundo bono demográfico tiene que ver con el aumento en el capital físico por la mayor proporción de personas mayores (aumento de la población ahorrante neta),

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). (2016). Panorama demográfico 2015. Instituto Nacional de Estadística y Censos, Unidad de Estadísticas Demográficas. San José, Costa Rica. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reblacpanorama2015.pdf>

<sup>4</sup> La CELADE identifica cuatro etapas en el proceso de transición demográfica: incipiente, moderada, plena (bono demográfico) y avanzada (envejecimiento poblacional).

<sup>5</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). (1996). Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina: contribución al diseño de políticas y programas. Comisión Económica para América Latina, Centro Latinoamericano de Demografía, Banco Interamericano de Desarrollo. LC/DEM/G.161, Serie E, N° 45. Santiago, Chile. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9786>

<sup>6</sup> Etapa plena: Natalidad moderada y mortalidad baja o moderada. Crecimiento cercano al 2%. Descenso de la fecundidad reciente y la población es aún joven pero envejece.

DFOE-BIS-0249

5

06 de mayo, 2025

quienes son los principales poseedores de ahorros y activos, dicho aumento en las tasas de ahorro puede utilizarse para potenciar la inversión.

Dado que el cambio poblacional es una realidad en Costa Rica y que nos encontramos en la última etapa (plena) de la transición demográfica, habiendo superado el bono demográfico que implicaba la tercera etapa, el país requiere considerar el elemento de envejecimiento en las decisiones políticas, sociales y financieras (presupuestarias), desde una perspectiva pública pero también tomando en cuenta al sector privado, para la generación de nuevas oportunidades y formas de generar bienestar en la población, circunstancias que repercutirán necesariamente en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Según lo indicado en el informe n.º DFOE-SAF-OS-00001-2019, “el Legislador debe considerar la dinámica demográfica, y cómo mediante sus acciones ordinarias en cuanto a la formación de la ley o de control político, puede promover mejoras en el abordaje de este tema”. Por consiguiente, una propuesta normativa como la presente, que incentive el desarrollo de una “economía plateada”, resulta acorde con la creación de políticas estatales que consideren el factor envejecimiento al que está sujeto la población costarricense en la actualidad y sobre todo la creación de estrategias país sólidas que permitan activar nuevos nichos dentro de la economía costarricense pero sobre todo aprovechar el potencial de ese segmento de la población.

Dada la importancia de una regulación de esta naturaleza, se considera que un proyecto de ley como el presente debe regular de **manera clara y precisa** todo lo relacionado con la hacienda pública, de manera tal que se garantice la viabilidad de la propuesta. En este sentido, el artículo 7 del proyecto establece la creación de un Fondo para Economía Plateada con la finalidad de promover instrumentos que apoyen “emprendimientos plateados” y “emprendimientos senior”. Según indica el referido artículo, dicho Fondo se creará “dentro de la partición del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)”.

Al respecto, se considera necesario que los señores legisladores clarifiquen la redacción del artículo a fin de que la regulación establezca puntualmente la fuente de financiamiento de dicho Fondo, el rol y las funciones del CONAPAM en relación con el manejo de los recursos que se destinen para el funcionamiento de ese mecanismo, así como la viabilidad y la capacidad de gestión que actualmente posee el CONAPAM en atención a las posibles funciones institucionales y el funcionamiento del Fondo. Todo lo anterior, en atención al aseguramiento de la sostenibilidad financiera del Estado, según lo regulado en el artículo 176<sup>7</sup> de nuestra Constitución Política, sobre el cual la Sala

---

<sup>7</sup> Artículo 176- La gestión pública se conducirá de forma sostenible, transparente y responsable, la cual se basará en un marco de presupuestación plurianual, en procura de la continuidad de los

DFOE-BIS-0249

6

06 de mayo, 2025

Constitucional, mediante la resolución n.º 2018-19511 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018, indicó lo siguiente:

“...para que un Estado Social de Derecho pueda cumplir sus fines constitucionales y legales se debe resguardar la sostenibilidad fiscal del país; es decir, de forma inexorable debe existir un equilibrio entre los derechos prestacionales y la solvencia económica del Estado, ya que los primeros dependen de las posibilidades materiales propiciadas por la segunda. De ahí que el Estado Social de Derecho “Ideal” sea el Estado Social de Derecho “Posible”, pues el endeudamiento y el manejo irresponsable de las finanzas públicas, aunque sean llevados a cabo con la consigna de paliar problemas sociales, cuando alcanzan niveles desproporcionados pueden llegar a poner en riesgo la sostenibilidad financiera del país, lo que no solo acarrea su debilitamiento económico (incluso a niveles de muy difícil o traumático manejo), sino también acrecienta la posibilidad de perder los programas sociales y los avances socioeconómicos ganados a la fecha...”

Por otra parte, el artículo 8 de la propuesta normativa titulado “Financiamiento Emprendimiento Plateados” establece a manera de instrucción al “Poder Ejecutivo” que “a través de los instrumentos de financiamiento, se defina como prioritaria la inversión en Emprendimientos Plateados innovadores y en Emprendimientos Senior que cumplan con las condiciones previstas en la reglamentación. Esta promoción podrá darse por medio del otorgamiento de condiciones especiales o puntajes diferenciales durante el proceso de selección”. Considera el Órgano Contralor que al girarse una instrucción existen elementos que resultan prioritarios, entre ellos definir con claridad a quién va dirigida la misma. En el caso particular la norma cita al “Poder Ejecutivo” como destinatario de la instrucción; sin embargo, no se define con exactitud si se refiere a “Poder Ejecutivo” en términos de la Ley General de la Administración Pública. Asimismo, no se indica en la norma quién sería el sujeto activo que girará el acto administrativo, circunstancia que podría derivar en situaciones que afecten la competencia o ámbito de aplicación de la instrucción.

En relación con el citado numeral 8, considera la Contraloría General que es necesario dotar de mayor claridad a la norma, a efecto de definir a qué se refieren los términos “instrumentos de financiamiento”, “inversión”, “condiciones especiales” y/o “puntajes diferenciales”. Lo anterior debido a que podría generar ambigüedades en el marco de la utilización de recursos públicos que afecten eventualmente el cumplimiento de las

---

servicios que presta. El presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados de la Administración Pública, durante todo el año económico. En ningún caso, el monto de los gastos presupuestados podrá exceder el de los ingresos probables.

La Administración Pública, en sentido amplio, observará las reglas anteriores para dictar sus presupuestos. El presupuesto de la República se emitirá para el término de un año, del primero de enero al treinta y uno de diciembre.

DFOE-BIS-0249

7

06 de mayo, 2025

finalidades propuestas por el texto normativo. En términos generales, se considera que una norma que regule un tema relacionado con financiamiento debe sentar claramente las bases en cuanto a los sujetos intervinientes (pasivo y activo), la fuente de los recursos, las finalidades, los medios o mecanismos por utilizar, a pesar de que con posterioridad la norma reglamentaria entre a definir con mayor precisión los detalles operativos de tal regulación.

En cuanto al artículo 11 del proyecto de ley, considera el Órgano Contralor que debe dotarse de mayor certeza su redacción a efecto de clarificar el objetivo de la regulación, sea que esté dirigida a caracterizar a los “emprendimientos plateados” y a las “empresas dedicadas a la economía de cuidado” como sujetos de interés público por las funciones que realizan o bien, determinar si el objetivo de la norma está encaminado a establecer beneficios o incentivos fiscales para tales emprendimientos o empresas.

En ese segundo supuesto, se considera necesario que la norma regule expresamente a qué se refiere con “mecanismos fiscales”, cuáles podrían aplicarse, así como cualquier otro elemento esencial a nivel de norma de rango legal. Vale mencionar que sobre el tema de incentivos fiscales, el Órgano Contralor mediante el oficio n.º05071 (DFOE-FIP-0147) del 19 de abril del 2023, señaló que “los incentivos fiscales, entre ellos los tratamientos diferenciados, deben responder a una fundamentación sólida puesto que tienen un costo fiscal e introducen inequidades, y deben ser objeto de evaluación periódica, lo que implica estar sujetos a término al menos potencialmente”.

Particularmente tratándose de exoneraciones como un tipo de beneficio o incentivo fiscal, la Contraloría General ha indicado que “son parte de la problemática fiscal del país, por cuanto constituyen una carga para las finanzas estatales, en términos de costo fiscal, administrativo y de control, e inciden en la transparencia y la equidad del sistema tributario”<sup>8</sup>, motivo por el cual, el legislador, en caso de pretender una exoneración (como eventual beneficio o incentivo fiscal), debe realizar un análisis del costo/beneficio que la misma implicaría.

En otro orden de ideas, los artículos 12, 13 y 15 del proyecto de ley establecen obligaciones para el “Poder Ejecutivo” en cuanto a la ejecución de programas de capacitación así como a la reglamentación o definición de requisitos y condiciones asociados a la categoría de “Emprendimiento Plateado” y de “Emprendimientos Senior”. Sobre el particular, se considera necesario que la norma defina a qué se refiere con “Poder Ejecutivo” a efecto de asignar obligaciones específicas a dependencias determinadas considerando además, su ámbito de competencia.

---

<sup>8</sup> Oficio 1850 (DFOE-SAF-0110) del 14 de febrero del 2017 dirigido a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, en relación con el proyecto “Ley de Regímenes de Exenciones y no sujeciones del pago de tributos, su otorgamiento y control sobre su uso y destino”, expediente 19.531.

DFOE-BIS-0249

8

06 de mayo, 2025

Por otra parte, el artículo 14 de la propuesta normativa regula la creación del “Comité de Gobernanza de la Economía Plateada”, al respecto, es criterio de la Contraloría General que para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos y de concretar el fin público, se deben establecer expresamente en dicha norma, aspectos elementales sobre la composición de dicho órgano, sus finalidades, asuntos de control, naturaleza del órgano, si estará adscrito a alguna institución pública, entre otros.

### III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que un proyecto de esta naturaleza es sumamente relevante tomando en cuenta el momento histórico que enfrenta el país en relación con el envejecimiento de la población y las políticas que debe generar el Estado Costarricense a efecto de garantizar una economía basada en la inclusión y el aprovechamiento de las capacidades de las personas adultas mayores, así como del emprendimiento y la innovación. En tal sentido, se considera indispensable que el proyecto de ley establezca con la mayor claridad posible los elementos que servirán de base al desarrollo de una “Economía Plateada” en nuestro país, de manera tal que se maximicen los fondos públicos asociados a tal propuesta y se asegure el cumplimiento del fin público.

Atentamente,

Carolina Retana Valverde  
**Gerente de Área**

Karla Salas Solano  
**Fiscalizadora**

 **Firmado digitalmente**  
Valide las firmas digitales

HBH/ltrs

**NI:** 3924-2025

**Ce:** Licda. Marta Acosta Zúñiga, Contralora General de la República  
MSc. Amelia Jiménez Rueda, Gerente de División  
Expediente

**G:** 2025000577-4

**P:** 2025010446