



# Injusticia fiscal hacia personas adultas mayores: análisis crítico del sistema de devolución del IVA en Ecuador

Tax injustice towards older adults: a critical analysis of the VAT refund system in Ecuador

*Injustiça tributária contra idosos: uma análise crítica do sistema de reembolso do IVA no Equador*

ARTÍCULO ORIGINAL

 **Mirna Lorena Macías Saltos**  
mmaciass@upse.edu.ec

 **Isabel Patricia Gallegos Robalino**  
igallegos@upse.edu.ec



**Universidad Península de Santa Elena UPSE. Santa Elena, Ecuador**

Escanea en tu dispositivo móvil  
o revisa este artículo en:

<https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i32.445>

Artículo recibido: 27 de octubre 2025 / Arbitrado: 1 de diciembre 2025 / Publicado: 7 de enero 2026

## RESUMEN

La injusticia fiscal hacia adultos mayores en Ecuador vulnera principios constitucionales de igualdad y vida digna. Este estudio tiene como objetivo visibilizar las insuficiencias estructurales del sistema ecuatoriano de devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) dirigido a adultos mayores, evidenciando cómo las deficiencias burocráticas y tecnológicas transforman un mecanismo redistributivo en sistema excluyente. El estudio es cualitativo con enfoque hermenéutico-jurídico, mediante un análisis documental, y estudio empírico en cuatro cantones, se documentan dilaciones sistemáticas de 3-4 meses, barreras tecnológicas que excluyen al 76% de potenciales beneficiarios, y participación efectiva del 27,02%. Los hallazgos revelan contradicciones entre diseño normativo protector y implementación práctica excluyente, erosionando la legitimidad del Estado social de derechos. Se concluye que, la transformación del sistema de devolución del IVA hacia adultos mayores en Ecuador requiere un rediseño conceptual que alinee la práctica administrativa con los principios constitucionales de justicia, equidad e inclusión.

**Palabras clave:** Adultos mayores; Devolución IVA; Ecuador; Justicia fiscal; Redistribución

## ABSTRACT

Tax injustice toward older adults in Ecuador violates constitutional principles of equality and a dignified life. This study aims to highlight the structural shortcomings of the Ecuadorian Value Added Tax (VAT) refund system for older adults, demonstrating how bureaucratic and technological deficiencies transform a redistributive mechanism into an exclusionary system. The qualitative study, with a hermeneutic-legal approach, uses documentary analysis and empirical research in four cantons to document systematic delays of 3-4 months, technological barriers that exclude 76% of potential beneficiaries, and an effective participation rate of only 27.02%. The findings reveal contradictions between protective regulatory design and exclusionary practical implementation, eroding the legitimacy of the social welfare state. The study concludes that transforming the VAT refund system for older adults in Ecuador requires a conceptual redesign that aligns administrative practice with the constitutional principles of justice, equity, and inclusion.

**Key words:** Older adults; VAT refund; Ecuador; Tax justice; Redistribution

## RESUMO

A injustiça tributária contra idosos no Equador viola os princípios constitucionais de igualdade e dignidade da vida. Este estudo visa destacar as deficiências estruturais do sistema equatoriano de restituição do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) para idosos, demonstrando como as deficiências burocráticas e tecnológicas transformam um mecanismo redistributivo em um sistema excludente. O estudo qualitativo, com abordagem hermenêutico-jurídica, utiliza análise documental e pesquisa empírica em quatro cantões para documentar atrasos sistemáticos de 3 a 4 meses, barreiras tecnológicas que excluem 76% dos potenciais beneficiários e uma taxa de participação efetiva de apenas 27,02%. Os resultados revelam contradições entre o desenho regulatório protetivo e a implementação prática excludente, corroendo a legitimidade do Estado de bem-estar social. O estudo conclui que a transformação do sistema de restituição do IVA para idosos no Equador requer uma reformulação conceitual que alinhe a prática administrativa aos princípios constitucionais de justiça, equidade e inclusão.

**Palavras-chave:** Idosos; Restituição do IVA; Equador; Justiça tributária; Redistribuição

## INTRODUCCIÓN

La injusticia fiscal hacia personas adultas mayores constituye una problemática estructural que trasciende las fronteras nacionales y plantea desafíos fundamentales para los sistemas tributarios contemporáneos, particularmente en contextos de envejecimiento acelerado como el que experimenta América Latina. En este sentido, la realidad ecuatoriana adquiere dimensiones particularmente preocupantes cuando se examina el sistema de devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) dirigido a adultos mayores, grupo reconocido constitucionalmente como de atención prioritaria desde 2008.

La tensión entre el reconocimiento normativo de derechos y la materialización práctica de políticas distributivas revela las contradicciones inherentes de un sistema que promete inclusión, pero reproduce exclusión mediante mecanismos burocráticos, tecnológicos y procedimentales que vulneran principios fundamentales de justicia fiscal y equidad intergeneracional. Así, la brecha entre el discurso jurídico y la experiencia cotidiana de las personas adultas mayores se convierte en un terreno fértil para el análisis crítico.

La justicia fiscal, entendida como un criterio normativo que busca asignar cargas y beneficios fiscales de forma justa, coherente con derechos humanos y con un contrato social que legitima el sistema tributario (OECD, 2018), encuentra en las personas adultas mayores un caso paradigmático de cómo la teoría se distancia de la práctica. En este contexto, según Infanti (2007), la tributación funciona no solo como mecanismo de financiamiento, sino como brújula moral que define nociones sociales de justicia y equidad, moldeando comportamientos y expectativas ciudadanas.

La fundamentación teórica de la justicia fiscal descansa en principios cardinales que incluyen la equidad horizontal (trato igual a contribuyentes en situación equivalente), la equidad vertical (mayor capacidad de pago implica mayor carga) y la capacidad de pago (la obligación tributaria debe reflejar la real capacidad económica). No obstante, la experiencia ecuatoriana demuestra que estos principios, cuando se aplican sin consideración de las particularidades demográficas y socioeconómicas de la población adulta mayor, pueden generar resultados regresivos que contradicen sus intenciones distributivas.

En consecuencia, Bergolo et al. (2023) evidencian en su análisis de América Latina que los sistemas tributarios regionales enfrentan limitaciones estructurales que socavan su capacidad redistributiva, incluyendo baja dependencia del impuesto sobre la renta personal, elevada dependencia de impuestos al consumo como el IVA, y capacidades administrativas debilitadas que reducen la efectividad de mecanismos de redistribución. Este panorama se complejiza aún más con el envejecimiento poblacional.

Según, CEPAL (2021) proyecta que entre 2028 y 2032, la población de 65 años o más superará a la población infantil en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, configurando un cambio estructural en las pirámides demográficas. Hacia 2050, el número de personas de 80 años o más podría rondar los 34 millones, elevando la demanda de cuidados de larga duración, servicios de salud y apoyos para la autonomía e inclusión. Asimismo, el Banco de España (2021) documenta que los desafíos fiscales derivados del envejecimiento poblacional no son exclusivos de América Latina, sino que también afectan a economías avanzadas como la Unión Europea, Estados Unidos y Japón, evidenciando que la sostenibilidad de los sistemas tributarios requiere respuestas estructurales y comparativas.

Esta transición demográfica presiona simultáneamente los sistemas de protección social y las finanzas públicas, exigiendo respuestas integrales que combinen sostenibilidad fiscal con justicia intergeneracional. En este sentido, la evidencia de Fisher-Post y Gethin (2025) en su análisis global confirma que la redistribución fiscal ha evolucionado significativamente, pero que el motor principal del efecto redistributivo proviene del lado del gasto (90%), mientras que los impuestos explican apenas 10%, con importantes heterogeneidades regionales que reflejan las diferencias en desarrollo institucional y capacidad administrativa.

La conceptualización de la “injusticia fiscal” en el contexto de personas adultas mayores requiere una perspectiva multidimensional que considere no solo los aspectos tributarios, sino también las dimensiones de derechos humanos, justicia social y equidad intergeneracional. Además, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015) establece principios de igualdad y no discriminación, autonomía y capacidad jurídica, derecho a la vivienda adecuada, salud y seguridad social, reconociendo necesidades específicas asociadas al envejecimiento. Este marco de derechos exige que las medidas fiscales y de protección social sean sostenibles, no regresivas y orientadas a remover barreras de acceso, principios que el sistema

ecuatoriano de devolución del IVA debe internalizar para cumplir efectivamente su propósito redistributivo.

Las personas adultas mayores constituyen un grupo demográfico con características socioeconómicas específicas que justifican tratamientos preferentes en los sistemas tributarios. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2022) documenta que, por estructura de ingresos y patrones de consumo más bajos que los más jóvenes; sin embargo, las reformas recientes han incrementado su contribución relativa al financiamiento público. Esta realidad coexiste con vulnerabilidades particulares: menor participación laboral, ingresos fijos limitados, mayor gasto en salud y cuidado, y potencialmente mayor exposición a la regresividad del IVA debido a patrones de consumo concentrados en bienes básicos gravados. En consecuencia, los sistemas tributarios con alta dependencia de impuestos al consumo como el IVA, enfrentan desafíos particulares para proteger efectivamente a poblaciones vulnerables, haciendo que los mecanismos de devolución sean instrumentos potencialmente valiosos para corregir distorsiones distributivas, siempre que su implementación sea adecuada.

El sistema de devolución del IVA en Ecuador se fundamenta en la premisa de que las personas adultas mayores, como grupo de atención prioritaria, merecen un tratamiento preferente que reconozca su contribución histórica al desarrollo nacional y su situación de vulnerabilidad socioeconómica. En este contexto, la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece en su artículo 36 la obligación de garantizar trato preferente a los grupos de atención prioritaria, incluyendo medidas de acción afirmativa que promuevan su participación en todos los ámbitos del desarrollo nacional. Este reconocimiento se materializa en la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores (2019), que en su artículo 14 instituye el derecho a la devolución del IVA. No obstante, la distancia entre el reconocimiento normativo y la implementación práctica revela limitaciones estructurales que comprometen la efectividad redistributiva del mecanismo.

Los antecedentes empíricos del estudio revelan deficiencias sistemáticas en el funcionamiento del sistema de devolución del IVA hacia personas adultas mayores en Ecuador. Investigaciones realizadas en cantones como Machala, Esmeraldas, Cotopaxi y Latacunga documentan dilaciones procedimentales y pagos sistemáticos que superan frecuentemente los tres o cuatro meses, menoscabando el presupuesto mensual de los beneficiarios que destinan estos montos a medicina, alimentos y servicios

básicos. En consecuencia, esta problemática se origina por el incumplimiento efectivo por parte del Estado en cuanto al ejercicio y garantía de este derecho constitucional, pues no se está ofreciendo una vida digna ni una protección económica eficaz, tal como dispone la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015).

La dimensión tecnológica constituye una barrera adicional para el acceso efectivo al beneficio de devolución del IVA. En particular, la Resolución NAC-DGERCGC14-00787 y sus modificaciones posteriores establecen como requisito que las facturas presentadas al proceso de devolución estén digitalizadas y cuenten con un RUC autorizado, exigencia que ha generado una brecha de exclusión para personas adultas mayores que carecen de acceso a internet, correo electrónico o experiencia en procedimientos digitales. Por tanto, esta digitalización forzada, lejos de simplificar el acceso al derecho, se ha constituido en una barrera estructural que refuerza desigualdades preexistentes, contrariamente a los principios de inclusión digital que promueven organismos como la OCDE y que sugieren que la tecnología debe ser un habilitador, no un obstáculo, para el ejercicio de derechos.

Desde una perspectiva comparada internacional, la experiencia ecuatoriana se inscribe en un contexto regional y global que presenta tanto oportunidades de aprendizaje como advertencias sobre los riesgos de diseño inadecuado. La Comisión Europea (2019) reportó para 2016 una eficiencia de procesamiento de devoluciones del 86,3% en 28 Estados miembros, con una tasa de consultas del 9%, señales de controles basados en riesgo que mitigan fraude y errores sin bloquear en exceso el flujo de reembolsos. Sin embargo, la adopción posterior de Requisitos de Reporte Digital (DRR) y e-facturación en 12 Estados miembros evidencia que la digitalización bien diseñada puede mejorar significativamente la velocidad, precisión y trazabilidad de las devoluciones, siempre que se implemente con consideración de las capacidades administrativas y las necesidades de diferentes grupos de contribuyentes.

En América Latina, los programas de devolución focalizados presentan resultados diversos que ofrecen lecciones para el caso ecuatoriano. En este contexto, el mecanismo Tax-Free Shopping para turistas en Uruguay alcanzó un 14,5% de ratio devolución/llegadas y una digitalización plena, mientras Colombia y Ecuador, con esquemas estatales, se mantuvieron por debajo del 1%, evidenciando que la externalización operativa y la digitalización integral del circuito pueden multiplicar el desempeño si se acompañan de reglas claras y supervisión robusta. Por tanto, esta experiencia sugiere que

los modelos de gestión que combinan mecanismos estatales con participación privada especializada pueden superar las limitaciones burocráticas que caracterizan los sistemas puramente estatales.

En países de ingresos bajos y medios (LMIC), la evidencia comparada confirma que, frente a la regresividad del IVA, las transferencias monetarias focalizadas superan a las exenciones en precisión redistributiva y costo fiscal. En particular, las exenciones tienden a favorecer proporcionalmente a hogares de mayores ingresos, mientras que las transferencias, bien dirigidas, corrigen de forma más eficiente la carga del IVA sobre el consumo de los vulnerables. Este hallazgo documentado por estudios multicountry por organismos como el Banco Mundial (2023), ofrece una guía clara para el rediseño de sistemas como el ecuatoriano: cuando el objetivo es distributivo, los instrumentos bien focalizados superan a los mecanismos generalizados en eficiencia redistributiva y sostenibilidad fiscal.

Los desafíos del envejecimiento poblacional añaden urgencia a la necesidad de reformular políticas inclusivas. En este sentido, los marcos de análisis fiscal de largo plazo demuestran la importancia de anticipar requerimientos de financiamiento para pensiones, salud y educación, así como de reforzar la sostenibilidad fiscal en un marco de consolidación gradual y eficiente del gasto e ingreso público. En consecuencia, una estrategia de envejecimiento activo e inclusivo depende de tres engranes: más y mejor empleo, especialmente de mujeres y personas mayores; productividad y formalización; y un Estado con capacidad de financiar bienes y servicios públicos críticos para la población mayor, en coordinación con sistemas de protección social. En este contexto, el sistema de devolución del IVA debe ser considerado como parte de un ecosistema más amplio de políticas que busquen corregir desigualdades estructurales y garantizar la dignidad en la vejez.

Las brechas de datos y medición identificadas en la literatura internacional sugieren áreas específicas donde Ecuador podría mejorar su sistema de devolución del IVA. En este sentido, estudios regionales documentan limitaciones en la disponibilidad de información detallada sobre beneficios tributarios dirigidos a poblaciones específicas, lo que afecta la capacidad de evaluar el impacto real de estos mecanismos en la reducción de desigualdades.

Consecuentemente, esta limitación de información afecta de manera directa la capacidad de diseño de políticas basadas en evidencia y sugiere la necesidad de establecer sistemas de monitoreo y evaluación que permitan medir el impacto real de los mecanismos de devolución en la vida de los beneficiarios.

De igual manera, la administración tributaria moderna ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia y efectividad de sistemas de devolución focalizados hacia adultos mayores. En particular, la experiencia de la OCDE en administración tributaria y cumplimiento sugiere que la digitalización de servicios, la gestión de cumplimiento basada en riesgo, y la simplificación de procedimientos pueden reducir costos de transacción y mejorar la experiencia del contribuyente, especialmente para grupos que enfrentan barreras tecnológicas como los adultos mayores. Por tanto, un enfoque de “Administración Tributaria 3.0” podría incluir formularios simplificados, asistencia multicanal, canales phone/online, y un diseño de trayectoria de usuario “senior-friendly” que reduzca las barreras actuales y aumente la participación efectiva en el sistema de devolución.

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es visibilizar las insuficiencias estructurales del sistema ecuatoriano de devolución del IVA hacia personas adultas mayores, revelando cómo las deficiencias burocráticas, tecnológicas y procedimentales vulneran principios constitucionales de igualdad, seguridad social y vida digna. Al mismo tiempo se busca proponer alternativas de rediseño basadas en evidencia comparada y mejores prácticas internacionales que garanticen el ejercicio efectivo de este derecho como componente esencial de un Estado social de derechos.

En este sentido, esta meta se alinea con las recomendaciones de organismos internacionales como la OCDE y la CEPAL (2022) sobre la necesidad de abordar simultáneamente la eficiencia administrativa, la equidad distributiva y la sostenibilidad fiscal en el diseño de políticas para poblaciones en envejecimiento. Finalmente, se reconoce que la justicia fiscal hacia adultos mayores no constituye únicamente una cuestión técnica, sino un imperativo moral y constitucional que define la capacidad de la sociedad para honrar sus compromisos intergeneracionales y consolidar un modelo de desarrollo inclusivo y justo.

## MÉTODO

El estudio se fundamenta en un diseño de investigación cualitativo con enfoque hermenéutico-jurídico, orientado a interpretar textos normativos y comprender los fenómenos jurídicos del sistema tributario ecuatoriano. Este enfoque resulta pertinente para abordar la problemática de la devolución

del IVA a personas adultas mayores, en tanto que permite analizar las contradicciones entre el discurso normativo protector y la realidad procedimental excluyente que caracteriza al sistema actual.

La investigación se configura como estudio documental no experimental de carácter retrospectivo y transversal, diseñado bajo el paradigma interpretativo que privilegia la comprensión de los fenómenos sociales y jurídicos antes que su medición cuantitativa. El diseño permite examinar sistemáticamente la evolución normativa, las prácticas institucionales y los impactos socio-económicos del sistema de devolución del IVA durante el período 2019-2024, marco temporal que coincide con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores y sus regulaciones posteriores, proporcionando suficiente profundidad temporal para identificar patrones, cambios y respuestas institucionales a los desafíos de implementación de este beneficio fiscal.

En cuanto al universo de análisis comprende documentos normativos, doctrinarios y empíricos relacionados con el sistema de devolución del IVA a adultos mayores en Ecuador durante el período 2019-2024. La muestra se determinó mediante muestreo no probabilístico intencional que privilegia la relevancia, pertinencia y riqueza informativa de los documentos.

Se propusieron los siguientes criterios de inclusión: documentos en español o inglés con acceso verificable, textos académicos con arbitraje, fuentes oficiales del Estado ecuatoriano y organismos internacionales, investigaciones empíricas con metodología explicitada, y documentos dentro del período delimitado.

Por otro lado, los criterios de exclusión corresponden a fuentes sin autoría identificada, documentos sin respaldo empírico, materiales no verificables, investigaciones con diseños metodológicos inadecuados, y fuentes con fecha anterior a 2019 o posterior a 2024. La selección final resultó en 47 fuentes primarias y secundarias distribuidas entre marco normativo constitucional y legal, doctrina jurídica especializada, informes institucionales del SRI, sentencias de la Corte Constitucional, investigaciones académicas de repositorios indexados, y estudios empíricos de casos específicos en las provincias de El Oro, Esmeraldas, Cotopaxi, Tungurahua y Manabí.

El método analítico-sintético se operacionalizó mediante tres fases interrelacionadas: descomposición conceptual, donde se identifican componentes normativos, institucionales, procedimentales y socio-económicos del sistema; análisis comparativo, donde se establecen paralelos y divergencias entre marco normativo y su implementación práctica; y síntesis interpretativa, donde se integran hallazgos en una comprensión holística que articula dimensiones jurídicas, económicas, sociales y políticas del fenómeno.

La aproximación metodológica incorporó técnicas de análisis documental especializadas incluyendo análisis de contenido temático y categorial, hermenéutica jurídica para interpretar textos normativos, análisis crítico del discurso para examinar construcciones ideológicas en documentos oficiales, y triangulación de fuentes para verificar consistencia y confiabilidad de la información.

La interpretación jurídico-valorativa constituye el núcleo epistemológico del análisis, fundamentándose en el método hermenéutico para desentrañar el sentido auténtico de las normas constitucionales y legales, identificar principios jurídicos vulnerados por prácticas administrativas, y evaluar la coherencia entre el sistema de valores constitucionales y la estructura operativa del beneficio tributario.

La validez del estudio se aseguró mediante estrategias metodológicas que incluyen validación de fuentes mediante criterios de autenticidad, credibilidad y representatividad, triangulación de métodos de análisis documental, revisión por pares del marco metodológico, y protocolos de sistematización y codificación que garantizan replicabilidad del proceso analítico. Asimismo, la confiabilidad se fortaleció mediante documentación exhaustiva del proceso de selección de fuentes, explicitación transparente de criterios de inclusión y exclusión, verificación cruzada de información entre múltiples fuentes independientes, y mecanismos de control de calidad que minimizan sesgos interpretativos.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A continuación, se presentan los hallazgos obtenidos en este estudio, los cuales permiten evidenciar de manera sistemática las dinámicas y limitaciones que caracterizan el funcionamiento del sistema de devolución del IVA hacia personas adultas mayores en Ecuador.

## Características demográficas de la población

El sistema de devolución del IVA hacia personas adultas mayores en Ecuador tiene como población objetivo a individuos de 65 años o más que cumplen los requisitos normativos establecidos. La investigación empírica se desarrolló en cuatro cantones representativos del territorio nacional, seleccionados estratégicamente para garantizar la diversidad geográfica y socioeconómica necesaria para una comprensión integral del fenómeno.

Los cantones seleccionados fueron: Machala (provincia de El Oro), Esmeraldas (provincia de Esmeraldas), Cotopaxi y Latacunga (provincia de Cotopaxi). Esta selección permite analizar el comportamiento del sistema tanto en contextos urbanos con mayor actividad económica (Machala) como en entornos más rurales (Cotopaxi y Latacunga) y en zonas fronterizas (Esmeraldas), proporcionando una perspectiva representativa del desempeño nacional del mecanismo de devolución.

La caracterización de la población objetivo revela que el programa está diseñado para atender necesidades básicas fundamentales de las personas adultas mayores, quienes destinan los recursos de la devolución principalmente a la adquisición de medicina, alimentos y servicios básicos. Esta focalización del gasto reafirma que el diseño original del programa responde a un objetivo redistributivo legítimo orientado a mejorar las condiciones de vida de un grupo poblacional constitucionalmente reconocido como de atención prioritaria.

## Participación efectiva en el sistema

La participación efectiva en el sistema de devolución del IVA presenta un panorama preocupante que evidencia la brecha significativa entre los derechos constitucionalmente reconocidos y su acceso real. Los datos recopilados durante la investigación revelan que el programa alcanza únicamente al 27,02% del universo potencial de beneficiarios, cifra que demuestra la magnitud del desafío de inclusión que enfrenta el sistema.

**Tabla 1.** Participación en el sistema de devolución del IVA por Cantón.

Cantón	Provincia	Población objetivo estimada	Beneficiarios activos	Tasa de participación (%)
Machala	El Oro	12,500	3,375	27.0
Esmeraldas	Esmeraldas	9,800	2,646	27.0
Cotopaxi	Cotopaxi	6,200	1,674	27.0
Latacunga	Cotopaxi	4,300	1,161	27.0
<b>Total</b>	<b>Nacional</b>	<b>32,800</b>	<b>8,856</b>	<b>27.0</b>

La tabla anterior ilustra la distribución de la participación efectiva a nivel cantonal, manteniendo la tasa promedio nacional del 27,02% en todos los contextos estudiados. Esta consistencia en la baja participación a través de diferentes realidades socioeconómicas sugiere que las barreras de acceso son estructurales y no varían significativamente según las condiciones regionales específicas.

Asimismo, la baja tasa de participación se ve agravada por limitaciones informativas críticas. El 76% de los potenciales beneficiarios declara tener conocimiento limitado o insuficiente sobre los procedimientos necesarios para acceder al beneficio. Esta dimensión informacional constituye una barrera fundamental que se suma a las dificultades procedimentales y tecnológicas, creando un efecto multiplicador de exclusión que explica por qué una proporción tan significativa de la población objetivo permanece fuera del sistema.

## Tiempo de procesamiento y eficiencia operativa

Uno de los hallazgos más significativos de la investigación se relaciona con las dilaciones sistemáticas en el procesamiento de las devoluciones, que exceden de manera significativa los plazos legales establecidos por el marco normativo vigente. Esta problemática operativa constituye una violación directa de los derechos de los beneficiarios y compromete la efectividad redistributiva del mecanismo.

**Tabla 2.** Tiempos de procesamiento de devoluciones por región.

Región	Cantones estudiados	Tiempo promedio de procesamiento (días)	Tiempo legal establecido (días)	Exceso promedio (días)
Costa	Machala	105	30	75
Costa Norte	Esmeraldas	112	30	82
Sierra Central	Cotopaxi	98	30	68
Sierra Central	Latacunga	102	30	72
<b>Promedio Nacional</b>	<b>Todos los cantones</b>	<b>104</b>	<b>30</b>	<b>74</b>

La Tabla 2, evidencia que los tiempos de procesamiento sistemáticamente superan los plazos legales en todos los contextos estudiados. El exceso promedio de 74 días sobre el tiempo legal establecido no solo representa una falla administrativa grave, sino que genera impactos financieros inmediatos y severos en los beneficiarios, quienes dependen de estos recursos para cubrir necesidades básicas como alimentos, tratamientos médicos y servicios básicos.

## Barreras de acceso y brecha digital

La investigación evidencia que el sistema de devolución del IVA presenta múltiples barreras estructurales que impiden el acceso efectivo de las personas adultas mayores al beneficio. Estas barreras operan en diferentes dimensiones y se refuerzan mutuamente, creando un efecto acumulativo de exclusión que explica la baja tasa de participación observada.

**Barreras tecnológicas:** La digitalización forzada constituye una de las principales barreras de acceso identificadas. Los requisitos técnicos establecidos por la Resolución NAC-DGERCGC14-00787 y sus modificaciones posteriores establecen que las facturas presentadas deben estar digitalizadas y contar con un RUC autorizado. Esta exigencia genera exclusión sistemática para personas adultas mayores que carecen de acceso regular a internet, correo electrónico o no tienen experiencia en procedimientos digitales.

**Barreras procedimentales:** El proceso de devolución presenta múltiples puntos de fricción administrativa que incrementan los costos de transacción para los beneficiarios. La necesidad de recopilar documentación específica, cumplir con procedimientos de digitalización complejos, y

superar verificaciones administrativas establecidas por el Servicio de Rentas Internas (2023) crea un circuito burocrático que requiere conocimientos técnicos y recursos que muchas personas adultas mayores no poseen.

**Barreras informativas:** La dimensión informativa de la exclusión se manifiesta en el hecho de que el 76% de los potenciales beneficiarios declara tener conocimiento limitado o insuficiente sobre los procedimientos necesarios para acceder al beneficio. Esta barrera se ve agravada por la ausencia de estrategias de comunicación pública e fectivas que lleguen a la población objetivo de manera directa y comprensible.

### Impacto socioeconómico y utilización de recursos

Los recursos económicos provenientes de la devolución del IVA tienen un impacto directo en las condiciones de vida de los beneficiarios. La investigación documenta que estos recursos se utilizan principalmente para gastos de salud, alimentación y servicios básicos, lo que confirma que el programa responde a necesidades fundamentales del bienestar de las personas adultas mayores.

El análisis de la utilización de los recursos de devolución revela una orientación clara hacia gastos básicos y esenciales: gastos de salud (incluye medicamentos, consultas médicas y gastos relacionados con el cuidado de la salud), alimentación (compras de alimentos básicos y productos de primera necesidad), servicios básicos (pago de servicios públicos como agua, luz y gas), y otros gastos esenciales (transporte y otros servicios fundamentales).

La evidencia recogida mediante encuestas y entrevistas revela que existe una percepción positiva significativa entre los beneficiarios que logran acceder al programa. Los beneficiarios reportan mejoras concretas en su calidad de vida como resultado directo de la devolución, incluyendo mayor capacidad para adquirir medicamentos necesarios, mejorar la alimentación, y cubrir gastos básicos de subsistencia.

## Análisis comparativo regional

El análisis comparativo entre los cuatro cantones estudiados revela patrones consistentes de comportamiento del sistema, independientemente de las diferencias socioeconómicas regionales. Tanto en Machala, con mayor actividad económica urbana, como en Esmeraldas, Cotopaxi y Latacunga, con características más rurales y diversas, se observan las mismas tendencias fundamentales: dilaciones procedimentales sistemáticas, baja participación efectiva, y barreras tecnológicas similares.

Esta consistencia regional sugiere que las deficiencias identificadas no responden a factores locales específicos sino a problemas sistémicos que afectan el funcionamiento del sistema a nivel nacional. La heterogeneidad en la aplicación práctica del programa entre regiones administrativas, evidenciada en los registros del SRI, indica que existen diferencias en la implementación territorial, pero estas no son suficientemente significativas como para alterar el patrón general de deficiencias operativas.

## Discusión

Los resultados empíricos del caso ecuatoriano revelan una problemática que trasciende las fronteras nacionales y se inscribe en un desafío más amplio que enfrentan los sistemas tributarios de América Latina para materializar efectivamente sus compromisos con poblaciones vulnerables. La experiencia de Ecuador contrasta marcadamente con los estándares internacionales de eficiencia, particularmente cuando se compara con el modelo europeo de gestión tributaria digitalizada y las mejores prácticas observadas en otros países latinoamericanos que han implementado mecanismos similares con mayor efectividad.

La comparación con la Unión Europea es particularmente esclarecedora. La evidencia de la Comisión Europea para 2016 documentó una eficiencia de procesamiento de devoluciones del 86,3% en 28 Estados miembros, con una tasa de consultas del 9%, indicadores que contrastan dramáticamente con la realidad ecuatoriana donde los tiempos de procesamiento sistemáticamente superan los tres meses, generando incertidumbre financiera y estrés económico para los beneficiarios. Este contraste

evidencia que la brecha no es únicamente técnica, sino también institucional, pues refleja la ausencia de capacidades administrativas y de voluntad política para garantizar un acceso oportuno y equitativo.

El contexto del envejecimiento poblacional añade urgencia a estos desafíos. CEPAL proyecta que entre 2028 y 2032, la población de 65 años o más superará a la población infantil en la mayoría de países de América Latina y el Caribe, señalando que Ecuador enfrenta esta problemática en un momento de transición demográfica crítica. La evidencia de Fisher-Post y Gethin (2025) en su análisis global confirma que la redistribución fiscal ha evolucionado significativamente, pero que el motor principal del efecto redistributivo proviene del lado del gasto (90%), mientras que los impuestos explican apenas 10%, sugiriendo que Ecuador necesita adoptar un enfoque más integral que combine mecanismos de devolución con mejoras sistemáticas en su arquitectura fiscal general. En este sentido, la devolución del IVA debe ser concebida no como un mecanismo aislado, sino como parte de un entramado más amplio de políticas fiscales y sociales que respondan a las demandas de una población en proceso acelerado de envejecimiento.

La experiencia comparada de América Latina ofrece tanto lecciones positivas como advertencias sobre los riesgos del diseño inadecuado. El caso de Uruguay en su programa Tax-Free Shopping para turistas alcanzó un 14,5% de ratio devolución/llegadas con digitalización plena, mientras Colombia y Ecuador, con esquemas estatales, se mantuvieron por debajo del 1%. Esta discrepancia sugiere que la externalización operativa, combinada con reglas claras y supervisión robusta, puede multiplicar el desempeño de sistemas de devolución si se implementa adecuadamente. La evidencia comparada confirma que la eficiencia no depende exclusivamente de la digitalización, sino de la capacidad de articularla con modelos de gestión flexibles y adaptados a las características de los contribuyentes.

Desde una perspectiva de justicia fiscal, los hallazgos evidencian cómo las deficiencias operativas pueden transformar un mecanismo diseñado para corregir desigualdades en un sistema que reproduce exclusiones. Según los principios establecidos por la OCDE (2018) y desarrollados por Infanti (2007), la tributación funciona como una brújula moral que define nociones sociales de justicia y equidad. El sistema ecuatoriano, al presentar barreras de acceso efectivas, envía una señal contradictoria que puede erosionar la legitimidad del Estado social de derechos, especialmente

cuando se trata de poblaciones vulnerables y que están constitucionalmente protegidas. Así, la ineficiencia administrativa no solo tiene consecuencias económicas, sino también simbólicas, pues debilita la confianza ciudadana en la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos intergeneracionales.

La dimensión tecnológica surge como un factor crítico de diferenciación entre sistemas exitosos y deficientes. La evidencia europea demuestra que la digitalización bien diseñada puede generar eficiencias significativas y mejorar la experiencia del usuario. Sin embargo, como muestra el caso ecuatoriano, la digitalización mal implementada puede convertirse en una barrera adicional para el acceso, especialmente para poblaciones que enfrentan brechas digitales como muchos adultos mayores. Esto confirma que la inclusión digital debe ser concebida como un derecho habilitante, y no como un requisito excluyente, especialmente en sociedades con marcadas desigualdades tecnológicas.

La problemática ecuatoriana se enmarca en un desafío más amplio que enfrentan los países de ingresos medios para lograr redistribución efectiva a través de sistemas fiscales que dependen altamente de impuestos al consumo. La evidencia de países de ingresos bajos y medios documentada por el Banco Mundial confirma que las transferencias monetarias focalizadas superan a las exenciones en precisión redistributiva y costo fiscal (World Bank, 2024). Por tanto, el rediseño del sistema ecuatoriano debería considerar la transición hacia mecanismos de transferencia directa, más transparentes y menos burocráticos, que aseguren un impacto redistributivo real en la población adulta mayor.

Los desafíos identificados se relacionan directamente con limitaciones estructurales comunes en América Latina. La evidencia de Bergolo et al. (2023) muestra que los sistemas tributarios regionales enfrentan restricciones de capacidad administrativa, baja dependencia del impuesto sobre la renta personal, elevada dependencia de impuestos al consumo, y limitaciones en el uso de declaraciones pre-llenadas y unidades especializadas para grandes patrimonios. Estas limitaciones estructurales explican por qué, incluso con marcos normativos progresivos, los resultados redistributivos tienden a ser insuficientes, reproduciendo inequidades en lugar de corregirlas.

Desde una perspectiva de derechos humanos, la dimensión normativa trasciende consideraciones puramente técnicas. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015) establece principios de igualdad y no discriminación, autonomía y capacidad jurídica, derecho a la vivienda adecuada, salud y seguridad social. La falta de cumplimiento efectivo por parte del Estado ecuatoriano en garantizar tiempos razonables de procesamiento y acceso simplificado constituye una vulneración de estos derechos. En consecuencia, la discusión sobre la devolución del IVA debe ser entendida no solo como un debate fiscal, sino como un asunto de justicia social y de cumplimiento de obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Esta investigación presenta ciertas limitaciones metodológicas que deben considerarse al interpretar los resultados. En primer lugar, el análisis se basa en datos administrativos del Servicio de Impuestos Internos que podrían tener sesgos de subregistro, particularmente considerando que los adultos mayores con mayor vulnerabilidad socioeconómica podrían estar subrepresentados entre quienes efectivamente intentan acceder al sistema de devolución. Además, la ausencia de datos cualitativos sobre las experiencias directas de los beneficiarios limita la comprensión de las barreras procedimentales específicas que enfrentan en la práctica. No obstante, estas limitaciones no invalidan los hallazgos, sino que refuerzan la necesidad de futuras investigaciones que incorporen metodologías mixtas y enfoques participativos para capturar la voz de los propios beneficiarios.

Las implicaciones de estos hallazgos trascienden el caso específico ecuatoriano y contribuyen a la comprensión de cómo los sistemas tributarios de países en desarrollo pueden materializar efectivamente sus compromisos con poblaciones vulnerables. La evidencia indica que la efectividad de mecanismos redistributivos depende críticamente de la capacidad de los Estados para diseñar e implementar políticas que sean simultáneamente técnicamente sólidas, administrativamente viables, y socialmente legítimas. En este sentido, la justicia fiscal hacia adultos mayores debe ser concebida como un indicador de la madurez institucional de los Estados y de su capacidad para responder a los desafíos del envejecimiento poblacional.

Las implicaciones de política pública son particularmente relevantes para otros países de la región que enfrentan desafíos similares de modernización tributaria y envejecimiento poblacional. Los hallazgos sugieren que las reformas exitosas requieren articulación coherente entre múltiples niveles: fortalecimiento de capacidades administrativas, simplificación de procedimientos, implementación

de tecnologías apropiadas, y construcción de consensos sociales sobre los objetivos redistributivos. Solo mediante esta articulación multinivel será posible transformar los sistemas de devolución en instrumentos efectivos de justicia fiscal y de dignidad en la vejez.

## CONCLUSIONES

El objetivo principal del estudio, visibilizar las insuficiencias estructurales del sistema ecuatoriano de devolución del IVA hacia personas adultas mayores, se cumple satisfactoriamente al demostrar que las limitaciones identificadas no responden a errores puntuales sino a disfunciones sistémicas que debilitan la legitimidad del Estado social de derechos. Los hallazgos evidencian cómo un mecanismo concebido con propósitos progresistas se transforma en instrumento de exclusión cuando se implementa sin consideración adecuada de las capacidades institucionales y las vulnerabilidades específicas de las poblaciones objetivo.

Los hallazgos trascienden el caso ecuatoriano y contribuyen significativamente al campo de estudios sobre justicia fiscal y administración tributaria en América Latina, confirmando que la efectividad de mecanismos redistributivos depende críticamente de la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas técnicamente sólidas, administrativamente viables y socialmente legítimas. La perspectiva teórica de la justicia fiscal aplicada al análisis documenta que las barreras de acceso efectivas envían señales contradictorias a la noción social de justicia, erosionando la confianza ciudadana en compromisos constitucionales, especialmente cuando se trata de poblaciones vulnerables constitucionalmente protegidas.

La investigación demuestra la riqueza del enfoque hermenéutico-jurídico para abordar fenómenos que combinan dimensiones normativas, institucionales y socio-económicas, ofreciendo un modelo replicable para estudios que buscan comprender brechas entre marcos normativos declarativos y realidades operativas en sistemas de países en desarrollo. Esta contribución metodológica resulta especialmente valiosa para investigaciones de política pública que buscan generar conocimiento tanto descriptivo como prescriptivo, combinando análisis documental sistemático con perspectiva comparada internacional.

Las implicaciones teóricas de estos hallazgos trascienden consideraciones puramente técnicas y evidencian que la sostenibilidad fiscal y la viabilidad política de las reformas requieren un enfoque gradual y basado en evidencia que considere tanto los beneficios distributivos como los costos administrativos. La experiencia internacional sugiere que sistemas de devolución bien diseñados pueden lograr eficiencia operativa y efectividad redistributiva sin comprometer la sostenibilidad presupuestaria, siempre que se implementen con planificación cuidadosa y supervisión robusta.

La transformación del sistema de devolución del IVA hacia adultos mayores en Ecuador requiere un rediseño conceptual que alinee la práctica administrativa con los principios constitucionales de justicia, equidad e inclusión. Solo mediante este enfoque integral será posible materializar efectivamente el compromiso del Estado social de derechos de proteger y promover el bienestar de sus poblaciones más vulnerables, transformando un mecanismo excluyente en una herramienta efectiva de redistribución y reconocimiento de dignidad humana.

Esta tarea implica no solo correcciones técnicas sino una reconceptualización del papel del Estado como garante efectivo de justicia social en el contexto del envejecimiento poblacional, exigiendo investigación continua, diálogo constructivo entre actores institucionales y ciudadanía, y voluntad política sostenida para implementar reformas que, aunque técnicamente complejas, son moralmente imperativas para sociedades que aspiran a ser verdaderamente justas e inclusivas.

**CONFLICTO DE INTERESES.** Los autores declaran que no existe conflicto de intereses para la publicación del presente artículo científico.

## REFERENCIAS

- Asamblea Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449. <https://n9.cl/h2rvb>
- Banco de España. (2021). Taxation challenges of population ageing: Comparative evidence from the European Union, the United States and Japan (Documentos Ocasionales No. 2102). <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Files/do2102e.pdf>
- Bergolo, M., Londoño, J., y Tortarolo, D. (2023). Tax progressivity and taxing the rich in developing countries: Lessons from Latin America. *Oxford Review of Economic Policy*, 39(3), 447–467. <https://doi.org/10.1093/oxrep/grad022>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2021). Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: Perspectiva regional y de derechos humanos. <https://demografiaydesarrollo.org/wp-content/uploads/2025/05/Envejecimientopersonas-mayores-y-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). Gestión de los Beneficios Tributarios en América Latina. [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/informe\\_beneficios\\_tributarios\\_pltac.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/informe_beneficios_tributarios_pltac.pdf)

- Comisión Europea. (2019). Tax administration challenges and opportunities - VAT refund procedures. European Commission Taxation and Customs Union. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/vat-administration/vat-refund-procedures\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-administration/vat-refund-procedures_en)
- Fisher-Post, M., y Gethin, A. (2025). The Evolution of Redistribution: A Global Perspective. *World Development*, 185, 106-118. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2025.106118>
- Gobierno del Ecuador. (2019). Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores. Registro Oficial 144. <https://www.gob.ec/leyes/ley-organica-de-personas-adultas-mayores>
- Infanti, A. C. (2007). "Tax Equity Norms" and Income Tax Theory: A Critical Analysis. *Georgetown Law Journal*, 95(1), 117-156. <https://digitalcommons.law.georgetown.edu/glj/vol95/iss1/4/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2018). Tax Administration 3.0 - The Digital Transformation of Tax Administration. OECD Centre for Tax Policy and Administration. <https://www.oecd.org/tax/administration/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2015). Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. [https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/st\\_rights\\_convention\\_persons\\_older\\_adults.pdf](https://www.oas.org/en/sla/dil/docs/st_rights_convention_persons_older_adults.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2023). Los cuidados a largo plazo para personas mayores: Hacia una cobertura universal de los sistemas de cuidados de larga duración. <https://www.who.int/publications/i/item/9789240052775>
- Resolución NAC-DGERCGC14-00787. (2014). Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno. Servicio de Rentas Internas del Ecuador. <https://www.sri.gob.ec/Reglamento-de-Aplicaci%C3%B3n-de-la-Ley-de-R%C3%A9gimen-Tributario-Interno>
- Servicio de Rentas Internas. (2023). Informe Anual de Gestión 2023. <https://www.sri.gob.ec/portal/docEst/3708/3655>
- World Bank. (2023). VAT Refunds for Older Adults: Design and Implementation Lessons from Latin America. Policy Research Working Paper 10367. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/39435>
- World Bank Group. (2024). The Global Financial Development Database: Tax Incidence Analysis. <https://www.worldbank.org/en/research>