

Nota Informativa

12 de octubre de 2021

IVA a Productos de Gestión Menstrual¹

En la práctica, uno de los temas pendientes en la agenda hacendaria ha sido instrumentar un sistema fiscal con perspectiva de género, pues esto permitiría la aplicación más cabal de uno de los principios que deben caracterizar a un sistema fiscal adecuado², este es el principio de equidad, que permite considerar las diferencias sustantivas entre los contribuyentes tanto como sus condiciones de eventual desventaja para, a partir de ello, proceder a la aplicación equitativa de los impuestos, o bien instrumentar acciones afirmativas.

Con la propuesta del Paquete Económico 2022, la SHCP ha dado un paso en esta dirección, ya que está proponiendo como parte de la miscelánea fiscal que le acompaña, sustituir la aplicación de la actual tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 16 por ciento para productos de gestión

¹ Nota Metodológica en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2021/nm001.pdf>

² Stiglitz menciona que hay cinco propiedades aceptadas de un "buen" sistema fiscal: (eficiente, sencillo, flexible, políticamente responsable y equitativo...) Equidad: el sistema tributario debe ser equitativo en su trato relativo a las distintas personas. Stiglitz, Economics of the Public Sector, capítulo XVII, pág.: 512.

menstrual, por la de “tasa cero”. Lo que ha ocurrido luego de un intenso debate a diversas iniciativas que así lo proponían.

Contexto socio-económico y de género

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)³ al cierre de 2020 las mujeres en México representaban 51.2 por ciento de la población total, i. e. 64 millones 540 mil 634 personas del sexo femenino.

Por otra parte, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴ y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)⁵ el periodo etario en el que sucede la menstruación es de los 10 a los 49 años; por lo que, en el caso de México, la proporción de mujeres que se ubican en ese grupo de edad es 60.9 por ciento, equivalente a 39 millones 274 mil 826. A su vez, dentro de este conjunto, según datos del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)⁶, 29.1 millones de mujeres (mdm) que representan 45.1 por ciento del total de las mujeres, se encuentran en situación de pobreza; y 5.5 millones de ellas están en condición de pobreza extrema, lo que implicaría que: 17 mdm sufren de carencia por acceso a los servicios de salud, y 6 mdm sufren de carencia por calidad y espacios de vivienda.

Al analizar las condiciones de pobreza en las mujeres, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha señalado que “hay muchas niñas y mujeres que no se pueden permitir comprar compresas o tejidos

³ INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>

⁴ OMS, Investigaciones sobre la menopausia, capítulo IV, página 19, disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41316/WHO_TRS_670_spa.pdf;jsessionid=AB984FA2AD9642A8ED49252DD0757AC8?sequence=1

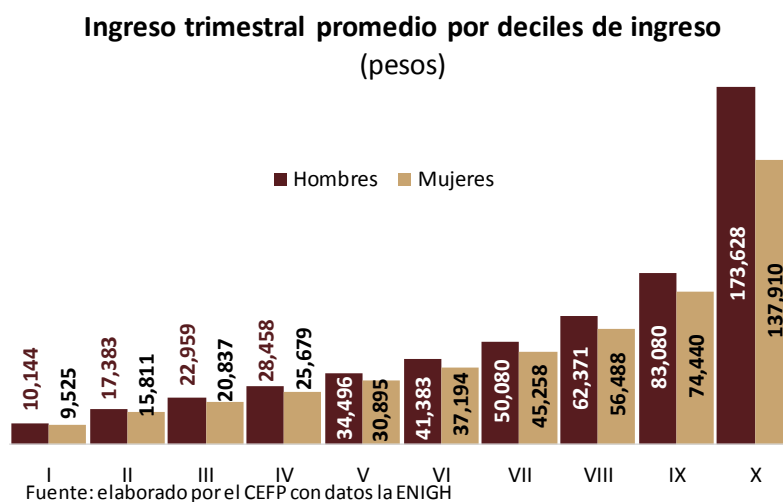
⁵ UNFPA, La menstruación y derechos humanos, enero 2021, disponible en: <https://www.unfpa.org/es/menstruaci%C3%B3n-preguntas-frecuentes>

⁶ CONEVAL, medición de la pobreza, anexo estadístico, disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

higiénicos y, a menudo, deben utilizar materiales poco salubres como periódicos, que pueden causar infecciones. En algunos casos, cuentan con tejidos adecuados, pero no con los medios para mantenerlos lo suficientemente limpios para reutilizarlos (...) la falta de un lugar seguro o la capacidad para manejar la higiene menstrual, así como la falta de medicamentos para tratar el dolor relacionado con la menstruación, pueden contribuir a tasas más altas de ausentismo escolar y malos resultados educativos. Algunos estudios han confirmado que cuando las niñas no pueden manejar adecuadamente la menstruación en la escuela, su asistencia y rendimiento escolares se ven afectados”⁷.

Al respecto, la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, haciendo eco de lo dicho por la UNICEF, ha declarado que en México 43% de los estudiantes dejan de asistir a la escuela durante su periodo menstrual, porque no cuentan con recursos para comprar productos sanitarios; ausencias que equivalen a 20% de un año escolar⁸.

Esta desventaja de las mujeres se acentúa al considerar la propia del ingreso: la brecha salarial promedio entre hombres y mujeres es de 15.4%, en contra de



⁷ UNICEF, La menstruación es importante... Es reglamentaria, disponible en: <https://blogs.unicef.org/es/blog/la-menstruacion-es-importante/>

⁸ SHCP, subsecretaría de ingresos, comunicación, disponible <https://twitter.com/gabrielyorio/status/1435672704783355910>

las segundas (ver gráfico lateral)⁹; la cual se incrementa a mayor nivel de ingresos.

Además de la problemática que atraviesan las mujeres de menores recursos, el estado no ha garantizado las condiciones necesarias establecidas por UNICEF para una menstruación digna; pues las carencias de infraestructura en las escuelas y áreas públicas acentúan sus condiciones de inequidad.

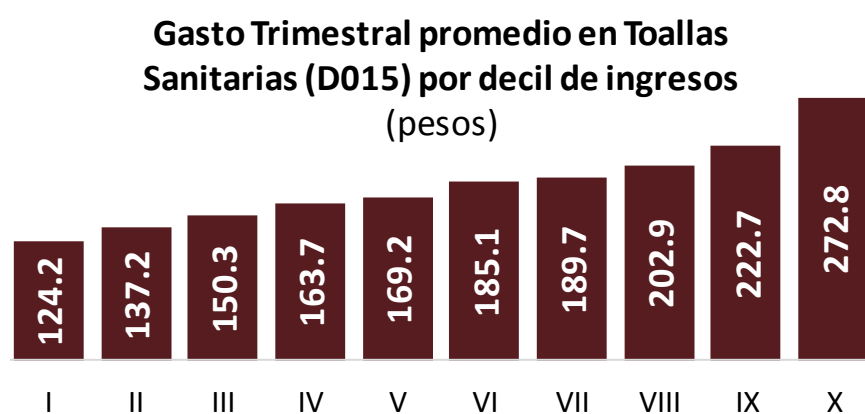
Al respecto la organización HRW (Human Rights Watch) menciona que “Esta dinámica social es evidente cuando mujeres, adolescentes y niñas se enfrentan a obstáculos e impedimentos socioeconómicos para gestionar sus periodos menstruales, complicando así la higiene menstrual. Dichas barreras se manifiestan en (i) la carencia de espacios dignos para la gestión; (ii) la falta de recursos económicos para acceder a productos para su gestión, (iii) en las complicaciones para acceder al agua y al saneamiento; (iv) en las barreras preexistentes de acceso a la educación menstrual y reproductiva. Estas carencias provocan complicaciones en la gestión de la menstruación de millones de mujeres, adolescentes y niñas. La imposibilidad de controlar de una forma digna y segura la gestión menstrual impacta negativamente los derechos de estas personas, entre ellos a la educación, el trabajo y, en diversas formas, la salud”¹⁰

⁹ Para un análisis sobre la brecha salarial y su impacto en la recaudación de impuestos, puede consultar la siguiente investigación: CEFP, Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0232020.pdf>

¹⁰ Human Rights Watch, Understanding Menstrual Hygiene Management & Human Rights, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/mhm_practitioner_guide_web.pdf

Por lo que, el estado debe garantizar la igualdad de género, y por lo tanto el derecho a una menstruación digna. FUNDAR y Weiss-Wolf¹¹ mencionan que “la capacidad de acceder a productos menstruales, así como a espacios para gestionar la menstruación de una forma segura, afecta la libertad de una persona para estudiar, trabajar, mantenerse saludable, entre otros factores. Es por eso que, al facilitar espacios privados, funcionales y seguros, así como productos de gestión menstrual, se mejoraría la calidad de vida de las mujeres generando así condiciones para su desempeño igualitario en la sociedad.”

El impacto en los ingresos tributarios



Fuente: elaborado por el CEFP con datos de la ENIGH

Para analizar de manera más específica el efecto que esta iniciativa podría tener en los ingresos públicos, se puede analizar

el gasto destinado a productos de gestión menstrual¹² por niveles de ingreso,

¹¹ Weiss-Wolf, *Periods Gone Public: Taking a Stand for Menstrual Equity*, citado en FUNDAR, *Menstruación Digna México*, iniciativa que reforma el artículo 2o.-a de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en materia de productos de gestión menstrual, disponible en:

<https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Iniciativa.-Tasa-0-productos-de-gesti%C3%B3n-menstrual-en-M%C3%A9xico.pdf>

¹² La ENIGH 2020 no considera todos los productos de gestión menstrual, si no solo la categoría de toallas menstruales, por lo que, el análisis se limita a este producto, sin embargo, las conclusiones no cambiarían si se consideran los otros productos, debido a que en su mayoría tienen un costo mayor y menor uso en la población, debido a que su adopción es relativamente actual.

destacando del análisis que el primer decil tiene un gasto trimestral promedio de 126.8 pesos de acuerdo con datos del INEGI.

Según la Profeco el precio promedio del paquete estándar de 14 toallas más barato en el mercado es de 19.65 pesos, entre éstos el más barato tiene un precio de 17.75 pesos y es de flujo moderado¹³, mientras que, el precio más alto del paquete de 14 piezas es de 28.68 pesos para flujo normal con alas; sin embargo, la medición realizada por la Profeco considera todos los productos en circulación en el mercado a nivel nacional, no obstante existen zonas en donde la oferta de este producto es limitada, por lo que los precios en estos lugares suelen ser mayores comparados con el precio de las grandes urbes; por lo que esta disparidad afecta más a las personas con menores ingresos de las zonas rurales.

Para los deciles II y III el gasto promedio fue de 137.7 y 148.7 pesos trimestrales; monto que contrasta con el gasto promedio realizado por los tres deciles de mayor ingreso (VIII, IX, X), los cuales tuvieron un gasto trimestral promedio de 200.6, 222.2 y 264.8 pesos, respectivamente.

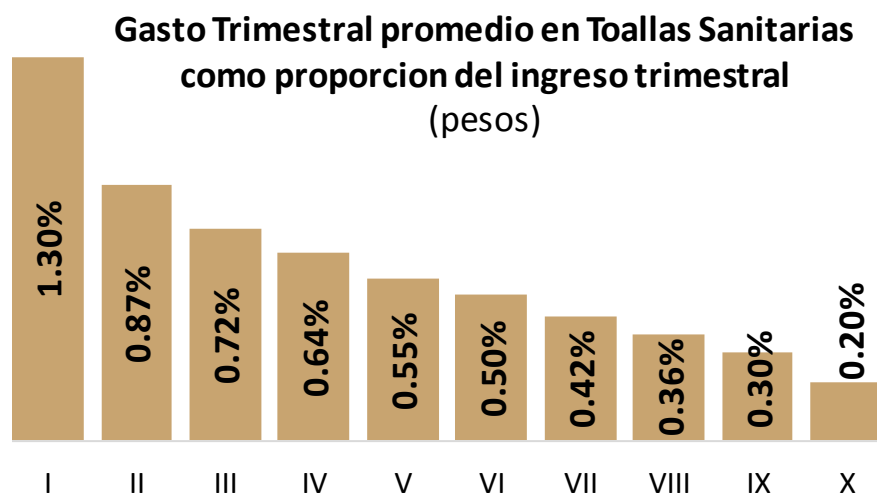
El contraste entre el gasto destinado a estos productos, no representa una mayor cantidad consumida, si no a la adquisición de productos de mayor valor, esto quiere decir que, prefieren opciones con mayor precio, a pesar de que se tiene el mismo consumo promedio en el trimestre.

Si se considera el ingreso promedio de las mujeres por nivel de ingreso y se compara con su gasto promedio en productos de gestión menstrual, se

¹³ PROFECO, Comparativo de toallas femeninas, disponible en <https://www.gob.mx/profeco/documentos/comparativo-de-toallas-femeninas?state=published>

¹³ Se debe tener en consideración que el tipo de producto requerido depende de las diferentes necesidades biológicas de cada mujer, por lo que no necesariamente el precio sería el único factor fundamental para la decisión de compra.

observa que los deciles más bajos destinan el 1.33 por ciento de su ingreso neto total a la adquisición de estos productos, restringiendo el monto disponible para destinarlo a otros bienes y servicios.



Fuente: elaborado por el CEFP con datos de la ENIGH 2020

A medida que el ingreso trimestral se incrementa, la carga de la utilización de estos productos se redujo sustancialmente, hasta representar el 0.19 por ciento de los ingresos, para el decil más alto; lo que implicaría que el IVA a estos productos estaría teniendo un mayor impacto en los ingresos de las familias de menores recursos e iría disminuyendo conforme éstos aumentan.

Aunque no existen datos sobre la recaudación proveniente de la venta de estos productos, si se estima el consumo con base a lo reportado por la ENIGH 2020, al trimestre el gasto total nacional de productos de gestión menstrual ascendería a un mil 447 millones 129 mil 570.1 pesos; esto quiere decir que, en los mismos tres meses 199 millones 604 mil 78.6 pesos son obtenidos por la federación por concepto de IVA; lo que representaría una recaudación anual de 798 millones 416 mil 314.5 pesos en 2020; por lo que, si actualizamos los precios a valores de 2022, podemos inferir que la federación dejaría de recaudar alrededor de 879 millones 358 mil pesos. Sin embargo, este cambio tendría un beneficio generalizado para una parte

importante de las mujeres en el rango de edad antes citado. Esto sin hablar de los beneficios que recibirían en términos de su asistencia escolar y en el cuidado de su salud.

Consideraciones Finales

Al analizar en específico el IVA a los productos de gestión menstrual, se puede observar que este se vuelve un impuesto de género, ya que este producto solo es consumido por un grupo específico, y es de carácter necesario, debido a que los bienes sustitutos producen efectos adversos en la salud de las mujeres como afirma UNICEF.

El grupo más afectado son las mujeres de menores ingresos, pues para las que se encuentran en el primer decil, representa en promedio un gasto trimestral de 126.8 pesos, que significa 1.33 por ciento de su ingreso total, reduciendo el monto disponible para la adquisición de otros productos necesarios, como los alimentos, el transporte o las medicinas.

Dentro de este grupo hay 10 mil 855 familias que tienen un consumo máximo de 20 pesos al trimestre, que representa la compra de un paquete de toallas femeninas de menor precio; mientras tres mil 739 familias realizan un gasto de cero pesos en estos productos, por lo que, como se mencionó con anterioridad, hace uso de medidas alternativas que dañan su salud. **Según UNICEF, en México 43% de los estudiantes dejan de asistir a la escuela durante su periodo, porque no cuentan con recursos para comprar productos sanitarios. Esto equivale a 20% de un año escolar.**

Por lo que, además de la afectación económica que este impuesto tiene en las mujeres, tiene efectos en su calidad educativa y su calidad emocional (al no tener espacios que garantice una menstruación digna) y en su calidad de vida.

Fuentes de información:

Banco Mundial, El alto costo de ser mujer en el mundo en desarrollo, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2019/10/23/el-alto-costo-de-ser-mujer-en-el-mundo-en-desarrollo>

CEFP, Contribución de las mujeres en el pago del ISR y el impacto sobre su nivel de ingreso, disponible en: <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2020/cefp0232020.pdf>

CONEVAL, medición de la pobreza, anexo estadístico, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2020.aspx

FUNDAR, Menstruación Digna México, iniciativa que reforma el artículo 2o.-a de la Ley del Impuesto al Valor Agregado en materia de productos de gestión menstrual, disponible en: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2020/09/Iniciativa.-Tasa-0-productos-de-gesti%C3%B3n-menstrual-en-M%C3%A9xico.pdf>

Human Rights Watch, Understanding Menstrual Hygiene Management And Human Rights, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/mhm_practitioner_guide_web.pdf

INEGI, Censo de Población y Vivienda 2020, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/default.html>

OMS, Investigaciones sobre la menopausia, capítulo IV, página 19, disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41316/WHO_TRS_670_spa.pdf;jsessionid=AB984FA2AD9642A8ED49252DD0757AC8?sequence=1

PROFECO, Comparativo de toallas femeninas, disponible en: <https://www.gob.mx/profeco/documentos/comparativo-de-toallas-femeninas?state=published>

SHCP, subsecretaría de ingresos, comunicación, disponible: <https://twitter.com/gabrielyorio/status/1435672704783355910>

Stiglitz, Economics of the Public Sector, capítulo XVII, pág.: 512.

UNFPA, La menstruación y derechos humanos, enero 2021, disponible en: <https://www.unfpa.org/es/menstruaci%C3%B3n-preguntas-frecuentes>

UNICEF, La menstruación es importante... Es reglamentaria, disponible en: <https://blogs.unicef.org/es/blog/la-menstruacion-es-importante/>

WASH United & Human Rights Watch, Understanding Menstrual Hygiene Management & Human Rights, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/news_attachments/mhm_practitioner_guide_web.pdf

Weiss-Wolf, Periods Gone Public: Taking a Stand for Menstrual Equity, disponible en: <https://www.simonandschuster.com/books/Periods-Gone-Public/Jennifer-Weiss-Wolf/9781948924207>



www.cefp.gob.mx



@CEFP_diputados



Centro de Estudios de las Finanzas Públicas