

## Nota Informativa

### Impacto de las reformas a la LIVA en la Cuenta pública 2022

Durante 2022 se aplicaron dos reformas en materia de IVA con implicaciones directas para su nivel de recaudación, la primera fue la extensión de la tasa 0% a productos de Gestión Menstrual, y la segunda, la reducción de la tasa de IVA a alimentos para animales.

El propósito de esta nota es dar cuenta del impacto que tales medidas tuvieron, en términos de las renunciaciones recaudatorias.

#### **Reducción de la tasa de IVA a productos de Gestión Menstrual**

Para comprender la importancia cualitativa de esta medida es conveniente partir de un marco de referencia de las condiciones sociales de las mujeres.

Conforme a los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>1</sup> y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)<sup>2</sup> 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, 39 millones 274 mil 826 mujeres (equivalente a 60.9 por ciento) se

---

<sup>1</sup> OMS, Investigaciones sobre la menopausia, capítulo IV, página 19, disponible en: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41316/WHO\\_TRS\\_670\\_spa.pdf;jsessionid=AB%20984FA2AD9642A8ED49252DD0757AC8?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/41316/WHO_TRS_670_spa.pdf;jsessionid=AB%20984FA2AD9642A8ED49252DD0757AC8?sequence=1)

<sup>2</sup> UNFPA, La menstruación y derechos humanos, enero 2021, disponible en: <https://www.unfpa.org/es/menstruacion-preguntas-frecuentes>

ubican en ese grupo de edad. A su vez, dentro de este conjunto, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 29.1 millones de mujeres (mdm) que representan 45.1 por ciento del total de la población femenina, se encuentran en situación de pobreza; y 5.5 millones de ellas están en condición de pobreza extrema. Lo que implicaría que, como parte de estas condiciones: 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 respecto, la Subsecretaría de Ingresos de la SHCP, haciendo eco de lo dicho por la UNICEF, ha declarado que en México 43 por ciento de las 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 por ciento de un año escolar<sup>3</sup>. Para atender esta problemática, como parte de la argumentación para respaldar la reforma correspondiente a la Ley del IVA, la SHCP señaló que:

“Una de las funciones principales del Estado mexicano es la protección y la promoción de la salud pública de todos los ciudadanos de la República. Aunque el derecho es homogéneo para todos los habitantes sin distinción alguna, la realidad es que por razón de género sus necesidades en materia de salud no son iguales en todos los casos”<sup>4</sup>, lo que ocasiona con frecuencia condiciones de iniquidad.

---

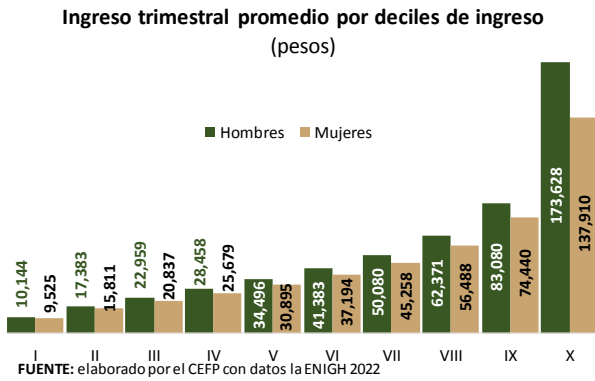
<sup>3</sup> SHCP, subsecretaria de ingresos, comunicación, disponible:

<https://twitter.com/gabrielyorio/status/1435672704783355910>

<sup>4</sup> SHCP, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y Otros Ordenamientos

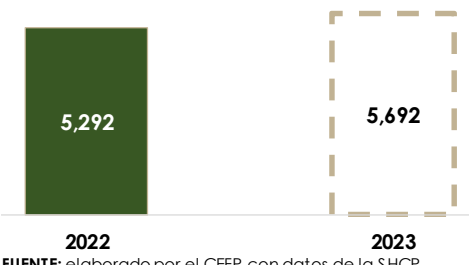
[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/ingresos/LISR\\_LIVA\\_LIEPS\\_CFF.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/ingresos/LISR_LIVA_LIEPS_CFF.pdf)

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 por ciento, en contra de las segundas (ver gráfico lateral)<sup>5</sup>; la cual se incrementa a mayor nivel de ingresos.



A fin de actuar sobre estas condiciones de desigualdad, o parte de ellas, se decidió la reforma para aplicar la reducción de la tasa de IVA a los productos de gestión menstrual.

**Renuncia recaudatoria por tasa 0% a productos de gestión menstrual (mdp)**



Para el Estado mexicano la aplicación de la medida implicó una renuncia recaudatoria para 2022 estimada en cinco mil 292 mdp, monto que se espera crezca en 2.5 por ciento real, para llegar a cinco mil 692 mdp en 2023.

Al analizar tal renuncia recaudatoria por decil de ingreso, se puede observar que ésta se distribuye de manera homogénea (ver gráfico de la página siguiente), aunque en promedio los tres deciles de menores ingresos absorbieron el 7.7 por ciento, si se compara con el promedio de 11.5 por ciento, de los tres deciles de mayores ingresos, se puede ver que no existe una diferencia significativa; siendo el primer decil el de menor captación de recursos con sólo el 5.6 por ciento y el decil IX el

<sup>5</sup> 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>

que tiene mayor beneficio con 11.9 por ciento; lo que podría estar relacionado a factores estructurales de consumo, como la menor recta presupuestaria del primer caso, lo que está asociado a la desigualdad económica prevaleciente en México.

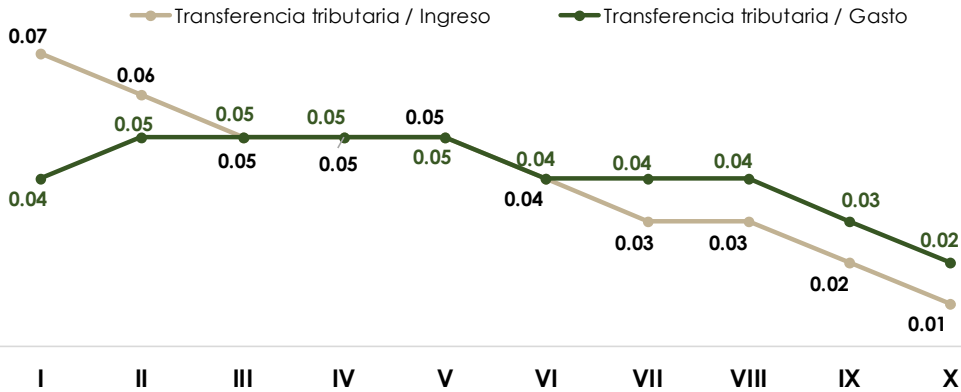
### Distribución de la renuncia recaudatoria a productos de gestión menstrual por decil de ingresos 2022 (%)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022.

Al analizar la incidencia de esta medida, podemos ver que este beneficio tuvo mayores efectos positivos en proporción al poder adquisitivo de los deciles I y II, que destinó 0.07 y 0.06 por ciento menos de sus ingresos brutos respectivamente, a la compra de los productos señalados; mientras que, para los deciles posteriores este efecto se fue difuminando hasta representar el 0.02 por ciento para el decil X.

### Incidencia fiscal respecto del ingreso bruto y gasto (%)



FUENTE: elaborado por el CEFP con datos de la CHPF 2022

Cuando se compara con respecto al total de su gasto<sup>6</sup>, se aprecia que su comportamiento está entre 0.04 y 0.05 por ciento para los deciles I al VIII, debido a que, para el primer decil, la proporción de contribuyentes que consumen este producto es limitado debido a su poca disponibilidad de ingresos, mientras que los deciles posteriores mantienen un comportamiento estable, que se explica por la diferencia poco significativa de su precio, que sumado a la diversidad de opciones de consumo, reducen considerablemente la diferenciación en su compra, y se asumen como un techo de precio; lo que explica que para los deciles IX y X la incidencia disminuya considerablemente, en proporción al incremento de su ingreso.

Si bien, en términos cuantitativos los efectos de la reforma son limitados, desde el punto de vista simbólico marca un antecedente importante, al revelar la factibilidad que tiene una política fiscal con enfoque de género.

### **Tasa cero a alimentos destinados a animales**

El artículo 2o.-A., fracción I, inciso b de la Ley del IVA (LIVA), establece tasa 0% a la enajenación de productos destinados a la alimentación (con algunas excepciones) sin que haya distinción explícita entre productos destinados a la alimentación humana o a la alimentación para animales que no sea alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar

Actualmente, existe un criterio emitido por el Servicio de Administración Tributaria, contenido en el Anexo 7 de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2021<sup>7</sup> (publicado en el DOF el 11 de enero de 2021), donde se especifica

---

<sup>6</sup> Recordemos que el total de su ingreso no es necesariamente el total de su gasto, pues para algunos contribuyentes parte de este ingreso se destina al ahorro, aunque entre menores ingresos, el ahorro se acerca a cero.

<sup>7</sup> El criterio expuesto está identificado como CRITERIO NORMATIVO 11/IVA/N “Productos destinados a la alimentación” que puede ser consultado en:

que, en el diseño de la política tributaria, se ha tenido presente que el alimento para consumo humano es el resultado de la combinación previa de insumos en diferentes etapas de la cadena de producción, por lo que, a los insumos y servicios que se utilizan exclusivamente en dicha cadena de producción se les debería liberar de la carga fiscal correspondiente al valor agregado que se genera en cada etapa, mediante la aplicación de la tasa 0%.

Con esto se pretende evitar que los contribuyentes enfrenten cargas financieras derivadas de la aplicación redundante de dicho impuesto, a la tasa general en las diferentes etapas de la cadena de producción de alimentos, de forma tal que el producto final, es decir, el alimento humano llegue sin carga fiscal en la última etapa de comercialización. Por lo tanto, la tasa 0% se aplica a los productos agrícolas y ganaderos que son insumos de esta industria.

Por ello, a efecto de que exista seguridad jurídica en la aplicación de la tasa mencionada, se aprobó con propósitos aclaratorios establecer expresamente que dicha tasa es aplicable tanto a los productos destinados a la alimentación humana como a la de animales, conservando la excepción a alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar.

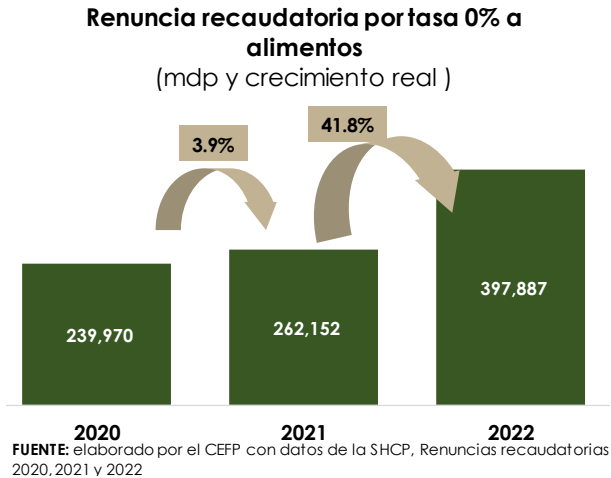
El efecto que esta medida tiene en las finanzas públicas es tan ambigua como su aplicación, previo a la aprobación de estos cambios, por lo que su efecto es de difícil estimación de manera directa; por lo que, se debe suponer que previo a 2022 la concesión de tasa 0% a alimentos para animales fue poco significativa en las renuncias recaudatorias, pero que tras

---

<https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314379250&ssbinary=true>

la aplicación durante 2022 facilita su obtención por parte de los contribuyentes; lo que implicaría un salto sustancial en la tendencia de crecimiento por arriba de la tendencia de mediano plazo.

Al comparar el comportamiento de la renuncia recaudatoria en alimentos (ver gráfico previo), podemos ver que un año antes de la aprobación, este



estímulo se incrementó en 3.9 por ciento para 2021 representar 262 mil 152 mdp; sin embargo, se puede observar que hay un comportamiento de crecimiento exponencial en 2022, de 41.8 por ciento real, para representar una pérdida recaudatoria de 397 mil 887 mdp. Para 2023 se espera que este beneficio se ubique en 427 mil 980 mdp que representaría un incremento de 2.5 por ciento, lo que sugiere que la aplicación de esta medida provocó un choque significativo en la tendencia de esta renuncia recaudatoria.

### Consideraciones finales

La aplicación de la tasa 0% a los productos de gestión menstrual (según estimaciones de la SHCP) no tuvo efectos económicos significativos en los

deciles de menores ingresos; incluso al comparar la incidencia con respecto al gasto, la reducción de este impuesto tuvo menores efectos en el decil I que sobre los deciles II al V; sin embargo, esta medida destaca por su relevancia política y social, al dejar un precedente que mejora la equidad fiscal, eliminando medidas que afectan en su totalidad a sectores específicos por su condición de diferenciación.

Por otra parte, la aplicación de la tasa 0% en alimentos para animales excepto alimentos procesados para perros, gatos y pequeñas especies, utilizadas como mascotas en el hogar; podemos concluir que, si bien, no existe nivel de desagregación suficiente en la información proporcionada por la SHCP y por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la Cuenta Pública 2022 para medir el impacto que esta medida representó. Sin embargo, debido a que durante 2022 no existieron cambios adicionales a esta fracción de la LIVA, ni condiciones irregulares en el ciclo económico relacionado a esta actividad, se puede inferir que el incremento real significativo de las renuncias recaudatorias, en la tendencia de mediano plazo, está relacionada con la aplicación de la medida.

### **Fuentes de información**

ASF, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2022>



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-altocosto-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>

\_\_\_\_\_, 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](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/wpcontent/uploads/2020/09/Iniciativa.-Tasa-0-productos-de-gesti%C3%B3nmenstrual-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](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](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-toallasfemeninas?state=published>

SAT, CRITERIO NORMATIVO 11/IVA/N "Productos destinados a la alimentación" disponible en:

<https://www.sat.gob.mx/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1579314379250&ssbinary=true>

SHCP, subsecretaria de ingresos, comunicación, disponible:

<https://twitter.com/gabrielyorio/status/1435672704783355910>

\_\_\_\_, Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de la Ley Federal del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, del Código Fiscal de la Federación y Otros Ordenamientos

[https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/ingresos/LISR\\_LIVA\\_LIEPS\\_CFF.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/paquete/ingresos/LISR_LIVA_LIEPS_CFF.pdf)

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/>

UNFPA, La menstruación y derechos humanos, enero 2021, disponible en:

<https://www.unfpa.org/es/menstruacion-preguntas-frecuentes>

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](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/JenniferWeiss-Wolf/9781948924207>



[www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)



@CEFP\_diputados



@CEFP\_diputados