



MEMORIAL DE AMICUS CURIAE

**Presentado por Menstruación Digna México
Acción de Inconstitucionalidad 308/2020**

Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

**Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la
Nación**

Memorial de Amicus Curiae presentado por Menstruación Digna México Acción de Inconstitucionalidad 308/2020

- La tasa del 16% de IVA a productos de gestión menstrual transgrede el derecho a la no discriminación y profundiza la desigualdad socioeconómica entre hombres y mujeres.
- El IVA a productos de gestión menstrual es una política regresiva. De acuerdo con la ENIGH 2020, los hogares pertenecientes al decil I (menores ingresos) destinan el 1.2% de sus ingresos para adquirir productos de gestión menstrual, comparado con el 0.2% que destinan los hogares más ricos.
- Desde una perspectiva de igualdad de género, el Estado está obligado a implementar medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres, como la tasa del 0% a la enajenación de dichos productos.

Interés en el *Amicus*

A pesar de ser un proceso biológico por el que atraviesa más de un tercio de la población, el Estado mexicano no cuenta con políticas públicas integrales en materia de gestión menstrual. Las mujeres y personas menstruantes deben asumir los costos económicos asociados a la menstruación, y al mismo tiempo, como consecuencia de la cultura misógina que predomina en México, enfrentar los tabúes y estigmas sociales asociados a este proceso biológico.

Esta injusticia menstrual se intensifica al contemplar los factores de pobreza y desigualdad. En nuestro país, cuatro de cada diez mujeres no tienen acceso a una gestión menstrual digna como consecuencia de la situación de pobreza en la que viven, y en el caso de los hogares de los deciles más bajos, el gasto para acceder a productos de gestión menstrual representa entre un 1.2 y 1.3% de su ingreso mensual (ENIGH 2020). Las múltiples desigualdades que atraviesa nuestra sociedad crean un escenario aún más difícil para aquellas mujeres y personas menstruantes en situaciones de discriminación interseccional, como aquellas privadas de la libertad, pertenecientes a poblaciones callejeras o migrantes.

Bajo este contexto, la colectiva **#MenstruaciónDignaMéxico**¹ (#MDM) tiene el propósito de impulsar políticas públicas que permitan a todas las mujeres, niñas, adolescentes y personas menstruantes vivir su menstruación con dignidad. Para el logro de su objetivo #MenstruaciónDignaMéxico ha emprendido una estrategia que se divide en tres ejes de acción: 1) la gratuidad de los productos de gestión menstrual, 2)

¹ *Integrantes de las organizaciones de la sociedad civil:* Colectiva Feminista MAPAS; Colectivo Akelarre A.C.; Colectivo Esmeralda; Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED); El Elefante Rosa; EndoWarriorsMx; Entre letras feministas; Fundación Femmex; Fundación Friedrich Ebert; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; INDESIG; Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir; Intersecta; Ixchel Aradia; La Guía de la Diosa; Looking Further; Mi Luna Nueva; Mujer Ideas Desarrollo e Investigación MIDI S.C.; Mujer Pachulí; Mujeres Aliadas A.C.; Mujeres Madeni Querétaro; Mujeres x la libertad; Poderosas talleres; Proyecto Rojo; Red Asaleas; Romper la Regla; Seva| cuidado femenino; Vulva Sapiens. *Integrantes a título individual:* Angélica Sandoval Ibarra; Aranxa Sánchez; Claudia Yenmi Vazquez Valencia; Ekatherina Sicardo Reyes; Karim Rivera Lares; Maira Melisa Guerra Pulido; Martha Angélica Espinosa Rodríguez; Minerva Rivas; Natalia Baltazar Pérez Negrón; Pamela Ballesteros; Regina de Lira Molina; Sofía Carpizo García; Sofía Sánchez Velasco.

la eliminación del Impuesto al Valor Agregado a dichos productos, y 3) la generación de investigación y datos sobre la gestión menstrual en México.

Como colectiva feminista creemos firmemente que la gestión menstrual debería ser considerada un derecho, no un lujo. Por lo tanto, en el presente escrito desarrollaremos las razones por las que la tasa del 16% del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a productos de gestión menstrual es una política discriminatoria que profundiza la desigualdad socioeconómica entre hombres y mujeres. Este impuesto representa un obstáculo económico para ejercer una menstruación de manera digna y representa una violación a las obligaciones internacionales de igualdad y no discriminación.

Este escrito desarrollará por qué el Estado mexicano se encuentra obligado a eliminar cualquier tipo de discriminación en el marco de su política tributaria, y demostrará en qué medida los distintos elementos del IVA a la enajenación de productos de gestión menstrual representan un sesgo explícito de género en perjuicio de las mujeres y personas menstruantes. Esta situación actualiza las categorías sospechosas de discriminación por género y condición social del artículo 1º constitucional.

En un segundo momento, se da cuenta de políticas fiscales diferenciadas que garantizan el derecho a la no discriminación y, en última instancia, ayudan a reducir los efectos regresivos del IVA en favor de las mujeres y personas menstruantes. Si bien la sentencia de la Corte tendría como único efecto que los productos de gestión menstrual no se encuentren comprendidos en los supuestos de causación a los que se refiere la fracción I, del Artículo 1o de la Ley del IVA, esta segunda parte pretende demostrar que existen otras formas de configurar la política tributaria -como la implementación de una tasa reducida del 0% del IVA a la enajenación de estos productos- que, lejos de perpetuar la desigualdad estructural de las mujeres, contribuyen a desarticularla.

Apartado 1. Política Tributaria con Perspectiva de Género. Obligaciones y Estándares Internacionales.

A nivel global se han impulsado diversos mecanismos para que el vínculo entre los derechos humanos y la política fiscal sea una realidad. El claro ejemplo son los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal²(en adelante, Principios), los cuales brindan un marco normativo para que los Estados y los actores económicos públicos y privados cumplan con sus obligaciones y responsabilidades en materia de derechos humanos durante el ciclo de la política fiscal.

Los Principios son el resultado de una investigación exhaustiva de fuentes normativas como tratados internacionales y sus interpretaciones autorizadas, constituciones de los países de la región, informes de organismos internacionales de promoción y protección

² Los principios son una iniciativa colaborativa desde la sociedad civil para fortalecer el vínculo entre las políticas de impuestos y gasto público con la justicia fiscal y los derechos humanos. Esta iniciativa la conformamos un grupo de siete organizaciones de Latinoamérica. Disponibles en: https://derechosypoliticafiscal.org/images/ASSETS/Principios_de_Derechos_Humanos_en_la_Politica_Fiscal-ES-VF-1.pdf

de derechos humanos, y de otras fuentes complementarias como investigaciones de instituciones internacionales.³

En materia de igualdad de género, los Principios sostienen que, como parte de sus obligaciones internacionales de derechos humanos, los Estados deben promover la igualdad sustantiva de género⁴ mediante su política fiscal con una perspectiva de interseccionalidad.⁵ Por lo tanto, la política fiscal debe ser utilizada para eliminar las discriminaciones por razones de género a través de la corrección de los sesgos explícitos e implícitos de los sistemas tributarios⁶, para promover la igualdad sustantiva de género⁷ y alcanzar una distribución más justa del poder económico, (incluso a través de medidas afirmativas⁸⁹ en favor de las mujeres) y movilizar recursos a nivel nacional e internacional para el cumplimiento de este fin .

Para eliminar cualquier forma de discriminación de género, los Estados están obligados a movilizar el máximo uso de recursos disponibles. El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) dispone que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

Desde una perspectiva de género en la política tributaria, la obligación de movilizar el máximo uso de recursos disponibles implica dirigir sus esfuerzos hacia la captación de recursos de las personas físicas y morales de mayores recursos, en lugar de imponer cargas tributarias desproporcionadas a sectores de la población en situación de pobreza o discriminación. De acuerdo con la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los Estados incumplen esta obligación si por acción u omisión permiten la evasión fiscal a gran

³ Estas fuentes pueden consultarse en su integridad en https://derechospoliticafiscal.org/images/Cat%C3%A1logo_de_fuentes_-_versi%C3%B3n_final.pdf

⁴ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 2 y 4,

⁵ Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, par 12. Ver también Corte Interamericana de derechos humanos, CASO GONZALES LLUY Y OTROS VS. ECUADOR SENTENCIA DE 1 DE SEPTIEMBRE DE 2015.

⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, mayo de 2014, A/HRC/26/28. Ver, en base a casos concretos, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Suiza, CEDAW/C/CHE/CO/3 (2009), paras 37–38 y Líbano, CEDAW/C/LBN/CO/3 (2007), paras 32–33; Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, (2015), UN Doc A/HRC/29/31.

⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Organización de las Naciones Unidas, Objetivo de desarrollo sostenible 5, igualdad de género.

⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 4. Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal.

⁹ Informe de la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos sobre tributación y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda. (2014) Organización de las Naciones Unidas (A/HRC/26/28).

escala o si su sistema tributario impacta de manera desproporcionada en el segmento de la población en mayor situación de pobreza.

Otras prácticas que también podrían considerarse contrarias a esta obligación son los incentivos y privilegios fiscales que suelen otorgarse al sector empresarial sin justificaciones suficientes, así como la poca disposición de los Estados por recaudar impuestos de los sectores económicos de mayor riqueza a través de impuestos directos.

Conforme a las obligaciones y estándares de derechos humanos previamente expuestos, a continuación se demostrará en qué medida el IVA por concepto de enajenación de productos de gestión menstrual representa una discriminación por género y condición socioeconómica.

Apartado 2. IVA por la enajenación de productos de gestión menstrual: Discriminación por género y condición socioeconómica.

En el marco de la política tributaria, la obligación de no discriminación e igualdad, en relación con la obligación de movilizar el máximo uso de recursos disponibles, se traduce en eliminar los sesgos de género del sistema tributario.¹⁰

El hecho de que el Congreso de la Unión haya decidido mantener la tasa del 16% a los productos de gestión menstrual y, además, autorizar a la Federación a percibir los ingresos que el consumo de estos productos genera, constituyen actos discriminatorios que actualizan las categorías sospechosas de discriminación en razón de género y condición social contempladas en el artículo 1º de la Constitución. Efectivamente, el hecho de gravar la enajenación de estos productos representa una discriminación directa en función del género y la condición social de las personas.

Para demostrar en qué medida el IVA por la enajenación de productos de gestión menstrual profundiza la desigualdad de género, a continuación, se analizarán los distintos elementos del Impuesto al Valor Agregado desde la teoría de sesgos de Janet Stotsky y la metodología empleada por Arenas Saavedra¹¹, quien analizó los elementos de dicho impuesto para el caso colombiano.

De acuerdo con Janet Stotsky¹², los sistemas tributarios pueden presentar sesgos de género explícitos e implícitos. Los **sesgos explícitos** se manifiestan mediante legislaciones que dan a mujeres y hombres una categorización y un tratamiento diferentes. Por su parte, los **sesgos implícitos** son aquellos que se producen cuando una norma tributaria trata a hombres y mujeres de manera similar, pero su aplicación produce un impacto o efecto desigual como consecuencia de los arreglos y condiciones económicas de las mujeres.

Los sesgos explícitos e implícitos pueden coexistir en un sistema tributario, y catalogarlos como negativos o positivos es una valoración que dependerá del

¹⁰ Informe de la Relatora Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos sobre tributación y derechos humanos, Magdalena Sepúlveda. (2014) Organización de las Naciones Unidas (A/HRC/26/28).

¹¹ Arenas Saavedra, Ana Isabel (2018). Política tributaria y sesgos de género: aproximaciones al caso colombiano, disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/14624.pdf>

¹² J. Stotsky, Sesgos de género en los sistemas tributarios, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2005

comportamiento social o económico que desee promoverse.¹³ Por ejemplo, en materia de tributación directa, exentar del pago de impuesto sobre la renta a aquellos ingresos que impliquen prestaciones sociales para la maternidad podría considerarse como una política con sesgo explícito de género en favor de las mujeres, mientras que las exenciones por concepto de jubilaciones pueden constituir un sesgo implícito en contra de las mujeres debido a su baja participación en el mercado laboral formal.

En materia de tributación indirecta, generalmente se reconoce que la propia naturaleza de este tipo de impuestos puede contener sesgos explícitos de género en perjuicio de las mujeres si se grava el consumo de bienes vinculados a sus necesidades básicas. Por otra parte, este tipo de impuestos también contiene sesgos implícitos de género. Esto se debe a que los impuestos indirectos gravan distintas actividades sin considerar la capacidad económica de las personas consumidoras, y, por lo tanto, el pago suele recaer desproporcionadamente en las personas de bajos ingresos, grupo en donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas.

En el caso del IVA a productos de gestión menstrual nos encontramos ante un impuesto que en sus distintos elementos presenta sesgos explícitos de género en perjuicio de las mujeres y personas menstruantes. Como se demostrará a continuación, la presencia de estos sesgos impacta en mayor medida a las mujeres de bajos ingresos, actualizándose así las categorías sospechosas de discriminación en razón de género y condición social contempladas en el artículo 1º constitucional.

Análisis de los elementos del IVA a los productos de gestión menstrual.

Sujeto Pasivo. Conforme el artículo 1º de la Ley del Impuesto de Valor Agregado (LIVA), quienes están obligadas a pagar el IVA son las personas físicas y morales que realicen los hechos generadores. A estas personas se les conoce como contribuyentes de derecho, y su función principal consiste en actuar como intermediarios y apoyar a la administración tributaria en la recaudación y entero del impuesto que hubiese sido pagado por la consumidora final.

Aunque las mujeres que consumen un bien o servicio no son sujetas pasivas de este impuesto, en los hechos son ellas quienes deben erogar recursos propios para adquirir un bien y servicio. Las consumidoras finales, por lo tanto, han sido reconocidas como contribuyentes de hecho o incididos.¹⁴

Desde una perspectiva de justicia tributaria, el IVA no respeta la capacidad contributiva de los contribuyentes, ocasionando una disminución de sus ingresos disponibles. El IVA transgrede el principio de proporcionalidad y equidad tributaria previsto en el artículo 31 fracción V de la Constitución, en perjuicio de las personas consumidoras ya que no respeta la verdadera capacidad contributiva de quien resiente la carga tributaria.

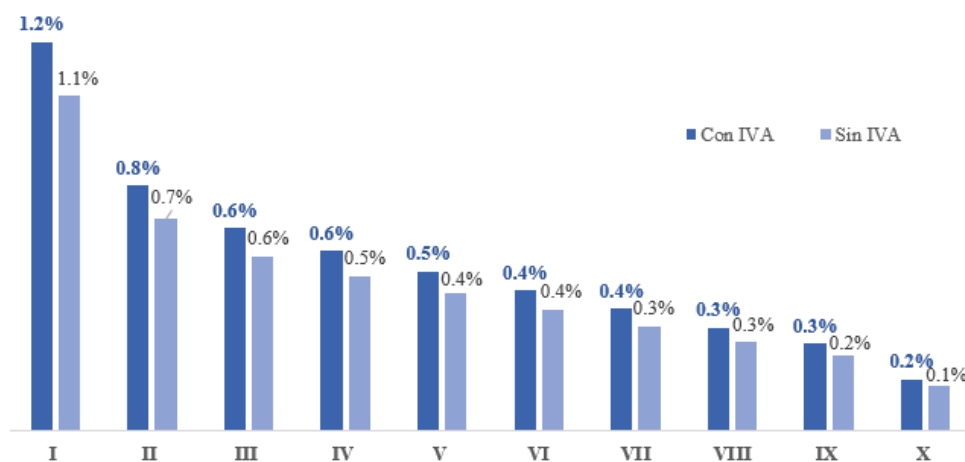
¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

¹⁴ SCJN. Tesis 1a./J. 76/2010.

Considerando lo anterior, resulta evidente que las mujeres que adquieren productos de gestión menstrual están obligadas a pagar el IVA. Si bien la LIVA considera como sujetos pasivos de derecho a las personas físicas y morales que actualicen los hechos generadores sin distinguir explícitamente el género de los contribuyentes, en los hechos la carga tributaria recae en quienes necesitan adquirir este tipo de productos para gestionar su menstruación, traduciéndose en un sesgo de género en perjuicio de las mujeres y personas menstruantes.

A mayor abundamiento, la obligación de pagar IVA al momento de adquirir productos de gestión menstrual impacta desproporcionadamente a las mujeres y personas menstruantes de bajos ingresos. El gasto total como porcentaje del ingreso de los hogares destinado a los productos de gestión menstrual es de 0.53% % en promedio de acuerdo con la ENIGH 2020.¹⁵ Sin embargo, esta proporción varía de manera importante dependiendo del decil de ingresos. En la siguiente gráfica se ilustra el porcentaje que destinará en promedio cada hogar por decil en la adquisición de artículos para la gestión menstrual con y sin IVA.¹⁶

Gasto promedio de los hogares en artículos de gestión menstrual por decil
- Como porcentaje del ingreso del hogar



Fuente: Fundar 2021 con datos de la ENIGH 2020.

Como se observa, los deciles¹⁷ de menor ingreso destinan un mayor porcentaje de su ingreso en la compra de artículos para la gestión menstrual y, a medida que los hogares perciben mayores ingresos, este porcentaje se reduce. Así, los hogares pertenecientes al decil I, destinan 1.2% de sus ingresos al adquirir estos bienes, comparado con el 0.2% que destinan los hogares más ricos. De igual manera, es importante notar que la eliminación del IVA en estos productos es una política fiscal que además de impulsar la equidad de género, es progresiva, pues beneficia en mayor medida a las personas menstruantes que pertenecen a hogares con menores ingresos y tiene un impacto cercano a cero en las que tienen mayores percepciones.

¹⁵ Fundar, 2021.

¹⁶ Se toma como referencia un hogar integrado por 3 personas menstruantes.

¹⁷ Los deciles dividen a la población en grupos de 10, ordenándolos de menor a mayor ingreso (el decil I representa el 10% de la población con menores ingresos y así sucesivamente).

Base Gravable. En términos generales, la base gravable del IVA consiste en el valor de la operación de las actividades sobre las cuales se aplica la tasa tributaria. Dado que el valor de los productos de gestión menstrual representa la base gravable del IVA, se identifica un sesgo de género en perjuicio de las mujeres y personas menstruantes.

Los productos de gestión menstrual son utilizados exclusivamente por las mujeres y personas menstruantes. Así, dado que sobre el valor de dichos productos se aplica la tasa del 16% de IVA, la ley obliga explícitamente a las personas consumidoras a erogar una parte de sus ingresos disponibles para la adquisición de productos de primera necesidad, de uso exclusivo para la gestión menstrual.

Tasa. La tasa es el porcentaje aplicable a la base gravable. En México, el esquema del IVA grava los bienes y servicios con una estructura de tasas diferenciadas: tasa general de 16% para todo el país, tasa de 0% y exención sobre ciertas actividades, figura que significa una tasa implícita entre la tasa de 0% y la tasa del 16% (SCHP, 2020).¹⁸

Como ha sido señalado previamente, la enajenación de productos de gestión menstrual está sujeta a una tasa del 16% de IVA. Esta medida implica un sesgo explícito de género en perjuicio de las mujeres y personas menstruantes, quienes dada su condición biológica deben destinar una parte de sus ingresos disponibles para adquirir bienes de primera necesidad, indispensables para la gestión menstrual.

Es importante aclarar que, a diferencia de otros productos, el uso de toallas, panti-protectores, tampones y copas menstruales no es opcional para las mujeres y personas menstruantes y su uso es indispensable para el ejercicio de otros derechos fundamentales como el derecho a la salud, a la educación y al trabajo. La falta de políticas sociales que proporcionen su acceso libre y gratuito demuestran que esta carga impositiva representa una discriminación directa y atenta contra la igualdad sustantiva de las mujeres.

Con base en el análisis previo, resulta evidente que los distintos elementos del IVA por concepto de enajenación de productos de gestión menstrual representan un sesgo explícito de género en contra de las mujeres y personas menstruantes, quienes por necesidad biológica deben adquirir estos productos. Las repercusiones de este impuesto son todavía más graves para las personas de bajos ingresos, quienes debido a su condición social deben destinar una parte significativa de sus ingresos disponibles para comprar productos indispensables para gestionar un proceso biológico e involuntario.

Apartado 3. Acción afirmativa en beneficio de las mujeres y personas menstruantes.

Si bien la Acción de Inconstitucionalidad no busca que la Corte configure la política fiscal que deberá seguir la enajenación de productos de gestión menstrual, el presente apartado pretende demostrar que existen opciones para avanzar en la protección de derechos.

18

https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

Así, lo que se argumenta es que además de encontrarse obligado a eliminar aquellos sesgos de género del sistema tributario, bajo una perspectiva de derechos humanos, el Estado mexicano debe promover medidas de acción afirmativa en favor de las mujeres.

En el caso concreto, esto podría materializarse en un gasto fiscal consistente en una tasa reducida del 0% de IVA por concepto de enajenación de productos de gestión menstrual.

Los gastos fiscales son políticas económicas y sociales destinadas a apoyar a distintos tipos de contribuyentes. De acuerdo con distintos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la posibilidad de crear este tipo de políticas forma parte de las amplias facultades constitucionales del Poder Legislativo para diseñar el sistema tributario y alcanzar los objetivos constitucionales relacionados con el desarrollo económico y social.¹⁹

A su vez, la SCJN ha delimitado que los gastos fiscales pueden y deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad y la no discriminación.²⁰ Así, de acuerdo con la SCJN:

*“la delimitación de quiénes pueden contar con tal beneficio y su implementación, excluyendo o incluyendo a determinados sectores o personas, desde luego puede analizarse desde el ámbito más amplio que corresponde a la garantía general de igualdad, y no al de equidad tributaria”.*²¹

La comunicación de ambos factores es clara: es cierto que el legislador tiene un amplio margen de configuración para articular la política tributaria, sin embargo, el ejercicio de esa facultad no lo autoriza a transgredir el núcleo mínimo del derecho a la igualdad, ni los límites constitucionales impuestos por el artículo 1o constitucional. Precisamente por ello, el Estado mexicano debe sustituir la tasa del 16% a los productos de gestión menstrual y sustituirla por una política fiscal progresiva, como la exención o la tasa reducida del 0% a productos de gestión menstrual.

Lo anterior está estrechamente relacionado con la naturaleza regresiva del IVA. Al no distinguir la capacidad contributiva de las personas —cómo sí lo hacen los tributos directos— este impuesto grava distintas actividades económicas sin considerar la situación de desigualdad económica de las personas. Lo anterior se traduce en que las personas en mayor situación de pobreza, a comparación de las personas de altos ingresos, tengan que destinar una mayor proporción de sus ingresos para pagar dicho impuesto. Adicionalmente, el hecho de que las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas en mayor situación de pobreza, el IVA conlleva un sesgo implícito de género por pobreza monetaria o por ingresos.²²

¹⁹ Para una revisión a detalle sobre las facultades del Legislativo en materia de gastos fiscales, véase Fundar 2021. Discrecionalidad y Falta de Regulación. El origen de los privilegios fiscales. Disponible en https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2021/06/Informe_Origen-de-los-privilegios-fiscales.pdf

²⁰ Tesis 2a. XXX/2017 (10a.). Equidad tributaria. Cuando se reclama la existencia de un trato diferenciado respecto de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de aquel principio, los argumentos relativos deben analizarse a la luz de la garantía de igualdad” .

²¹ Tesis 1a./J. 97/2006 (9a.).

²² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.

En nuestro país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)²³ ha documentado que los hogares más pobres son los que suelen utilizar una mayor proporción de sus recursos en la adquisición de bienes básicos. En este sentido, en la medida en que un bien básico sea mayormente consumido por los hogares de bajos recursos, —como los productos de gestión menstrual— la tasa de 0% impactará positivamente en el nivel de ingresos de las personas con menos capacidad económica. Esto puede ser corroborado en la *Gráfica 1*, donde se observa que los hogares pertenecientes al decil I gastan seis veces más del porcentaje de sus ingresos que el decil X en la adquisición de productos de gestión menstrual.

Para reducir los impactos económicos del IVA en las personas de menores ingresos y garantizar el acceso a bienes y servicios de primera necesidad, el artículo 2º-A de la LIVA contempla la tasa del 0% sobre ciertos actos y actividades, como la enajenación de medicinas y productos destinados para la alimentación. Para la SCJN, la tasa del 0% en materia de IVA se traduce en un *“tratamiento fiscal específico que busca proteger y mejorar el nivel de vida de los sectores sociales menos favorecidos”*, que *“permite beneficiar a los consumidores finales en el sentido de que no provoca un impacto negativo en su economía con la incidencia del gravamen”*.²⁴ Cabe señalar que este fenómeno no es exclusivo de nuestro país.²⁵

Así, a comparación de las actividades o servicios exentos, la tasa del 0% de IVA significa un mayor beneficio económico para las personas consumidoras. Dado que las actividades exentas no permiten el acreditamiento del IVA, puede ocasionar que los precios finales de los productos contengan implícitamente el IVA causado a lo largo de la cadena de producción. En cambio, la tasa del 0% permite a los contribuyentes de derecho acreditar dicho IVA, garantizando así que las consumidoras finales paguen un precio menor por la adquisición de productos de gestión menstrual.

Ahora bien, una de las principales preocupaciones de eliminar el IVA o implementar la tasa cero a los productos de higiene menstrual es el costo que significaría para el Estado. En este sentido, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República realizó una investigación²⁶ recientemente para brindar una aproximación sobre la renuncia recaudatoria en caso de implementar la tasa 0% a productos de gestión menstrual. La estimación a la que llegó la instancia es de \$4,524.5 millones de pesos al año, lo que equivale a 0.019% del PIB mexicano de 2020.

Como ya se mencionó, el gobierno federal mexicano enfrenta diversos gastos fiscales de manera anual al otorgar algunos beneficios a los contribuyentes, como la tasa cero

²³ SHCP, 2020. Distribución del Pago de Impuestos y Recepción del Gasto Público por Deciles de Hogares y Personas. Disponible en https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infoanual/2020/ig_2020.pdf

²⁴ Tesis 2a/ J. 176/2007. Valor agregado. las exenciones contenidas en la ley del impuesto relativo persiguen fines extrafiscales genéricos, frente a los específicos pretendidos por la tasa del 0%.

²⁵ OCDE, 2019. Consumption Tax Trends 2018. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/consumption-tax-trends-2018_ctt-2018-en#page48.

²⁶ Instituto Belisario Domínguez, 2021. Menstruación Libre de Impuestos: Una Lucha Contra la Discriminación Tributaria. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/5241/1%20Publicacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

del IVA a alimentos y medicinas. En el documento publicado por la SHCP, conocido como Presupuesto de Gastos Fiscales 2020²⁷, se estimó un gasto fiscal por concepto de tasa cero del IVA por un monto de \$282,259 millones de pesos, dentro de los cuales el mayor gasto fiscal corresponde a alimentos, seguido por medicinas y finalmente libros, periódicos y revistas.

Considerando la estimación de la SHCP, la pérdida recaudatoria estimada a la que se enfrentaría el Estado en caso de implementar la tasa cero de IVA a los productos de gestión menstrual representaría tan sólo el 1.6% del presupuesto de gastos fiscales presentado para 2020. Al compararse con la recaudación por IVA, la proporción es aún menor, pues la pérdida representaría apenas el 0.46% de los ingresos por este impuesto en 2020, mientras que como porcentaje de los ingresos tributarios percibidos por la Administración el año pasado, representaría únicamente el 0.14%. (Ver Tabla I)

Tabla I. Gasto fiscal estimado por la implementación de tasa cero a productos de higiene menstrual

Tasa 0% a productos de gestión menstrual		
PIB (pesos corrientes 2020)	\$ 24,408,287,000,000	0.019%
Ingresos presupuestarios (pesos corrientes 2020)	\$ 5,339,990,500,000	0.085%
Ingresos tributarios (pesos corrientes 2020)	\$ 3,338,875,500,000	0.136%
Ingresos IVA (pesos corrientes 2020)	\$ 987,524,500,000.00	0.458%
Gastos fiscales 2020 (por productos que tienen tasa 0% de IVA: medicinas, libros, periódicos, revistas y alimentos)	\$ 282,259,000,000	1.603%
Gasto fiscal estimado por tasa 0% a productos de gestión menstrual	\$ 4,524,459,955.20	

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Belisario Domínguez, INEGI y Estadísticas Oportunas de la SHCP.

Al ser una medida progresiva que promueve la equidad de género, varios países y ciudades han implementado tasas reducidas o exenciones a los productos de gestión menstrual. A la fecha, por lo menos 23 jurisdicciones (ver Cuadro I) han reconocido el sesgo de género que implica la aplicación de la tasa del IVA a estos productos. De este grupo, 12 han implementado la tasa cero de IVA a estos bienes. A su vez, tres jurisdicciones han implementado políticas de gasto público para que los productos sean adquiridos gratuitamente por las mujeres y personas menstruantes.

Cuadro 2. Jurisdicciones donde se ha reducido o exentado el pago de impuestos a los productos de gestión menstrual.

²⁷ Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/560811/PGF_2020.pdf

ID	País	Año de creación	Disminución de tasa	Tasa Cero	Exención	Gratuidad
1	Kenia	2004		X		
2	Irlanda	2010		X		
3	Nicaragua	2012			X	
4	Jamaica	2013		X		
5	Canadá	2015		X		
6	E.U.A. *	2016			X	
7	Trinidad y Tobago	2016			X	
8	Francia	2016	X			
		2020				X
9	Mauricio	2017		X		
10	Australia	2018			X	
11	India	2018		X		
12	Malasia	2018		X		
13	Sudáfrica	2018		X		
14	Tanzania**	2018		X		
		2019				X
15	Bélgica	2018	X			
16	Colombia	2016	X			
		2019		X		
17	Ruanda	2019		X		
18	Alemania	2019	X			
19	Italia	2019	X			
20	Nigeria	2020			X	
21	Escocia	2020				X
22	Reino Unido	2021		X		
23	Suiza	2021	X			

*Sólo algunas ciudades de E.U.A. como Minnesota, Maryland, Massachusetts, Nueva Jersey, Pennsylvania, Illinois, Nueva York, Connecticut.

**Tanzania en 2018 exoneró el impuesto a estos productos, pero en el presupuesto 2019-2020 lo restablecieron argumentando que la medida no tuvo el efecto buscado.

Fuente: Iniciativa para eliminar IVA a productos de gestión menstrual de #MenstruaciónDignaMéxico; Instituto Belisario Domínguez; Medicamentalia.

De acuerdo con información del sitio “Tax Free. Period.” (2021)²⁸, Kenia fue el primer país en eliminar el impuesto nacional sobre las ventas de productos menstruales y, además, en 2011, eliminó un arancel de importación sobre toallas sanitarias, lo cual redujo significativamente los precios de estos productos. Desde entonces, otros países han avanzado en el tema y algunos han logrado eliminar los impuestos a los productos menstruales. Tal es el caso de Canadá en 2015, Argentina en 2017, Colombia e India en 2018, Ruanda y Australia en 2019 y de Gran Bretaña en 2021.

En cuanto a la Unión Europea, desde 2007, la legislación permite que los países implementen reducciones en la tasa que cobran de IVA a los productos de gestión menstrual hasta un mínimo de 5%. Más recientemente, en 2018, la Comisión Europea publicó propuestas para cambiar la legislación respecto al IVA²⁹, lo cual permitiría que los países integrantes tengan el derecho de detener el cobro de impuestos a estos productos. Sin embargo, la iniciativa aún no ha sido aprobada por todos los miembros.³⁰

Un caso regional de éxito es el de Colombia, país que en 2016 bajó la carga impositiva de los productos de gestión menstrual al 5% para posteriormente implementar la tasa cero a los mismos en 2018. Vale la pena resaltar que, en Colombia, estos productos

²⁸ <https://www.taxfreeperiod.com/blog-entries/historytampontaxadvocacy>

²⁹ European Commission. VAT: More flexibility on VAT rates, less red tape for small businesses, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_185.

³⁰ BBC. Activists cheer as sexist tampon tax is scrapped, <https://www.bbc.com/news/business-55502252>

fueron gravados con el IVA desde 1974 y mantuvieron la tasa general hasta 1998, cuando la Ley 488 de ese año los excluyó. Posteriormente, la Ley 788 de 2002 volvió a gravar los productos de gestión menstrual y mantuvo la tasa de 16% hasta 2018, cuando fue eliminada como consecuencia de la intervención de la Corte Constitucional de Colombia.

Dentro de la Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, se enlista una serie de argumentos promovidos por distintos actores a favor de la eliminación del IVA a los productos de gestión menstrual. Entre ellos destacan:

- La solicitud por parte de la **Facultad de Derecho de la Universidad del Rosario** para declarar la inconstitucionalidad de la norma, al considerar que:

“el Estado incurre en una contradicción al suscribir tratados que imponen obligaciones para proteger la igualdad de las mujeres, pero a su vez expide normas como la acusada, que las obliga a invertir de sus ingresos el 5% de IVA sobre productos indispensables para su higiene personal, solo por el hecho de ser mujeres.”

Por otro lado, resaltaron que ello comprende un detrimento en la economía de las mujeres con bajos ingresos o desempleadas. Finalmente, hicieron énfasis en el hecho de que es una medida que va en detrimento de la igualdad de género al ser una carga tributaria adicional que no puede evadirse por razones biológicas e involuntarias.³¹

- **Women’s Link Worldwide (WLW)** citó en su intervención a la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho Humano al Agua, que ha reconocido que la falta de acceso a la higiene menstrual tiene repercusiones negativas en el alcance de *“la igualdad de género y el disfrute por las mujeres y las niñas de sus derechos humanos, incluidos el derecho a la educación y el derecho a la salud.”* Con respecto al tratamiento fiscal de los productos de gestión menstrual, WLW explica que las compresas y tampones son indispensables e insustituibles, por lo que no deberían estar gravados, pues esto afecta de manera particular a las personas menstruantes. En este sentido, indican que *“se crea un obstáculo de tipo económico para el acceso a estos productos de primera necesidad, basándose en su sexo y afectando sus derechos fundamentales, primordialmente el derecho a la igualdad”*.
- La **Defensoría del Pueblo** pidió que se declarara la inexecutable³² por considerar que el IVA sobre los productos de gestión menstrual son de uso exclusivamente femenino y el gravamen, al incrementar los costos, reduce la posibilidad de personas menstruantes de acceder a los mismos. Esto impacta sobre sus derechos a la salud, educación y a la participación social.
- Finalmente, se cita a **Human Rights Watch (HRW)**, organización que ha advertido que la falta de acceso a elementos y condiciones adecuadas para la higiene menstrual se contraponen con la garantía de los derechos a la salud, saneamiento, educación y trabajo. Por lo mismo, HRW afirma que acorde a varias fuentes, el elevado costo de los productos de gestión menstrual ocasiona que un alto porcentaje de personas menstruantes utilice otras alternativas para

³¹ Corte Constitucional de Colombia (P. 19)

³² Una norma es inexecutable cuando una norma no se ajusta a lo expresado en la Constitución.

retener el flujo menstrual, como lo son ropa sucia, trapos, aserrín, tierra o ceniza, lo que incrementa las probabilidades de provocar infecciones y enfermedades vaginales.

Como se ilustró con anterioridad en el Cuadro I, varios países y estados de E.U.A. han determinado la exención, eliminación o reducción de impuestos al consumo sobre los productos de gestión menstrual. De manera general, el debate se ha desarrollado principalmente en el poder legislativo, aunque hay casos en los que la Corte Suprema ha sido quien ha tomado la decisión final (p.e. la Corte Suprema de Illinois, Estados Unidos). El fundamento principal de estos procesos ha sido el considerar que el gravamen viola los derechos a la igualdad y a la salud de las personas menstruantes.³³

En el siguiente apartado se enlistan los principales argumentos que se dieron en los debates legislativos de algunos países conforme a los criterios de no discriminación por razones de género, económicas, de salud y en el ámbito de otros derechos. Estos argumentos fueron recuperados de la Sentencia de la Corte Suprema de Colombia C-117/18:

1. Discriminación de género:

- a. Existe un consenso respecto a que el impuesto al consumo sobre la venta de productos de higiene menstrual va en contra del marco internacional de derechos humanos, pues impone una carga tributaria diferencial a productos utilizados únicamente por mujeres. Esta distinción es considerada injustificada ya que los hombres no la deben asumir mientras que las mujeres no tienen la opción de decidir sobre el consumo de dichos productos por ser necesarios por razones biológicas.
- b. En la Cámara de los Comunes de Canadá, se manifestó que el IVA a los productos de gestión menstrual discrimina a las mujeres con fundamento en su género *“dado que grava productos que son utilizados por las personas menstruantes que no pueden elegir entre tener o no el periodo y, por consiguiente, sobre la aplicación del impuesto”*.
- c. En Argentina, durante la exposición del proyecto de ley para eliminar el IVA de estos artículos, se planteó que gravarlos es discriminatorio, puesto que *“la menstruación es un hecho fisiológico que forma parte de la vida de las mujeres y niñas; como tal, presenta características particulares y exige especificidades en lo que respecta a su abordaje, tratamiento, educación y medios para una atención adecuada e integra.”*

2. Discriminación económica:

- a. Las discusiones en este eje se centraron en el impacto discriminatorio que tiene el gravamen para las mujeres de bajos ingresos, especialmente en un contexto donde éstas tienen menores salarios y acceso a oportunidades laborales que los hombres, a la vez que sus responsabilidades de tareas de cuidados son mayores.

³³Suprema Corte de Colombia, Sentencia C-117/18. Pg. 58

- b. Durante el debate en la Comisión de la Asamblea sobre Ingresos y Fiscalidad de California sobre la ley que eximió del impuesto a estos artículos, se resaltó que “el Estado no debe gravar a las mujeres por el hecho de haber nacido mujeres”. Además, se manifestó que en un contexto donde las mujeres enfrentan más gastos que los hombres, al mismo tiempo que reciben un salario menor, el impuesto no es poco significativo para los presupuestos de las mujeres, especialmente para aquellas sin hogar o sin recursos.
- c. En los debates de Canadá y Francia se concluyó que la carga impositiva sobre los productos de gestión menstrual es desproporcionada para las mujeres y, como impuesto indirecto, incurre en discriminación económica.

3. Discriminación desde la perspectiva de la salud

- a. En los debates de Canadá, Argentina, Nueva York y Florida, se discutió el impacto del impuesto sobre los artículos de gestión menstrual en el ejercicio del derecho a la salud de las mujeres. Esta aproximación se fundamenta en que cualquier gravamen sobre los productos de gestión menstrual hace que sea más difícil para las personas menstruantes, especialmente mujeres en situación de pobreza, el tener buenas prácticas de higiene íntima. En este sentido, una mala higiene puede causar consecuencias negativas para la salud física, como las infecciones urogenitales, vaginales bacterianas y candidiasis. Se argumentó además que, incluso si los productos estuviesen más ampliamente disponibles, la falta de acceso a instalaciones de saneamiento seguiría siendo un obstáculo importante.
- b. En Canadá se hizo énfasis en la relación con el derecho a la salud reproductiva pues esta depende, en parte, de la posibilidad de reproducción de las mujeres. Este último argumento fue determinante en el debate en Nueva York para que los artículos de gestión menstrual fueran incluidos en la categoría de productos médicos.
- c. En Argentina, se hizo referencia a que la OMS, con base en el estudio *“Patterns and perceptions of menstruation: a World Health Organization international collaborative study in Egypt, India, Indonesia, Jamaica, Mexico, Pakistan, Philippines, Republic of Korea, United Kingdom and Yugoslavia³⁴”*, remarca que la menstruación continúa siendo:

“causa de vergüenza y estigma y exclusión social y que, sumado a la falta de acción por parte de los Estados, pone en riesgo la salud de gran parte de la población dado que la falta de medios e información para manejar correctamente la menstruación puede resultar en infecciones, daños a la salud mental a largo plazo y embarazos no deseados.”

Además, el reporte enfatiza que estos factores llevan a la replicación de prácticas menstruales antihigiénicas, lo que puede causar infecciones, problemas de salud reproductiva, infertilidad e incluso la muerte.

³⁴ El estudio fue realizado en 10 países.

- d. Finalmente, en la discusión del proyecto de ley HB 7109 en el Estado de Florida, quedó claro que los productos de gestión menstrual *“no son artículos de lujo de la misma categoría que ciertos artículos de higiene”*, sino una necesidad para la salud general, higiene y bienestar de las personas menstruantes.

4. Discriminación en el ámbito de otros derechos: vida digna

- a. Por otro lado, respecto al último criterio relacionado con el derecho a una vida digna, en las discusiones se aludió al estigma que existe alrededor de la higiene menstrual, que va en detrimento en el derecho a la dignidad de las mujeres, pues los artículos para su gestión son una necesidad.
- b. De manera específica, en Canadá, además de referir el derecho a la vida digna de las mujeres, se explicó que el ejercicio de los derechos a la educación, al trabajo y a llevar una vida normal en sociedad dependen del acceso a estos artículos.

En conclusión, los debates en los países que han decidido eliminar o reducir el gravamen sobre los productos de gestión menstrual coinciden en que el impuesto afecta la igualdad de las mujeres mientras que tiene incidencia en el goce de sus derechos a la salud y a la dignidad.

Con base en todo lo anteriormente expuesto, la colectiva **Menstruación Digna México**, en nuestra calidad de amigas de la Corte, considera que la SCJN debe pronunciarse por la inconstitucionalidad de la tasa del 16% de IVA a la enajenación de productos de gestión menstrual.