

QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 20.-A DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS MAIELLA MARTHA GABRIELA GÓMEZ MALDONADO Y MARTHA ANGÉLICA TAGLE MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

Las suscritas, Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado y Martha Angélica Tagle Martínez, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en uso de las facultades conferidas en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la Ley al Impuesto al Valor Agregado, en materia de salubridad femenina, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

“La igualdad de las mujeres debe ser un componente central en cualquier intento para resolver los problemas sociales, económicos y políticos”: Kofi Annan, ex secretario general de la Organización de las Naciones Unidas.

El sistema de recaudación tributaria mexicano puede definirse como el conjunto de normas que organizan y regulan los mecanismos y procedimientos de obtención de ingresos tributarios para el financiamiento del gasto público, sujeto a las limitaciones constitucionales previstas para tal efecto.

En el país, dicho sistema se compone particularmente de aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos e impuestos. Respecto a estos últimos, hay un subsistema formado por impuestos vigentes, coexistentes, ordenados y coordinados entre sí, según unos principios generales y que persiguen determinados fines.¹

Ahora bien, respecto a este último tipo de contribuciones (impuestos), el Estado es titular de la potestad tributaria, ejercida de manera exclusiva por el Poder Legislativo en cuanto a facultad de creación y regulación de los impuestos,² y como se expresó en la definición de lo que entendemos por **sistema de recaudación tributaria**, la no es una facultad absoluta.

La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en el artículo 31, fracción IV, ha previsto límites, entendidos también como derechos, que deben respetarse y garantizarse a favor del contribuyente, siendo estos, en suma, los siguientes:³

1. Reserva de ley en la que se establezcan de manera clara los elementos esenciales del impuesto de que trate;
2. Capacidad contributiva;
3. Proporcionalidad y equidad tributaria, y;
4. Destino al gasto público de los impuestos.

En estrecha relación con el objeto de la presente iniciativa, el principio de proporcionalidad en el tributo consiste esencialmente en que

(...) los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos. Conforme a este principio, **los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativa superior a los de medianos y reducidos recursos.** El cumplimiento de este principio se realiza a través de tarifas progresivas, pues mediante ellas se consigue que cubran un impuesto en monto superior los contribuyentes de más elevados recursos. Expresado en otros términos, la proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente, conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto, no sólo en cantidad, sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda, y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos. (...)⁴

Simultáneamente, la equidad tributaria se resume a

(...) la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables, deducciones permitidas, plazos de pago, etcétera, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias aplicables, **de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente**, para respetar el principio de proporcionalidad antes mencionado. La equidad tributaria significa, en consecuencia, que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula”⁵

A escala federal existen distintos tipos de impuestos: el impuesto sobre la renta, impuesto sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto al valor agregado.

Aquéllos han sido clasificados, acorde a sus consecuencias económicas, como progresivos o regresivos: un impuesto progresivo será aquel en el que la carga impositiva sea más alta acorde a un registro de mayores ingresos económicos del particular. Por otra parte, y en contrariedad a este principio, existen los denominados impuestos de carácter regresivo, esto es, en abstracto, que la carga económica resulta, de manera figurada, más alta en la medida que se gana menos.

El impuesto progresivo puede ejemplificarse con el impuesto sobre la renta, pues se “cobra en proporción al ingreso particular obtenido”, mientras que el impuesto regresivo con el impuesto al valor agregado, como se explicará más adelante.

El impuesto al valor agregado (IVA) se estableció en México en 1980 y se rige por la Ley del Impuesto al Valor Agregado; es un impuesto de carácter indirecto que se genera cada vez que se actualiza alguna de las hipótesis previstas en el artículo 1º de la ley citada, como la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes, el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes o la importación de bienes o servicios; grava el valor que adquiere el bien o actividad en su proceso de producción o prestación.

La norma refiere que el sujeto que realiza tales actividades es el obligado al pago del impuesto; aquél no sufre pérdida económica, pues la ley le permite trasladarlo a quien se beneficia del servicio prestado o adquiere un bien. Por lo que el consumidor final será quien haga frente al pago:⁶

Ley del Impuesto al Valor Agregado

Artículo 1o. (...) El contribuyente trasladará dicho impuesto, en forma expresa y por separado, a las personas que adquieran los bienes, los usen o gocen temporalmente, o reciban los servicios. Se entenderá por traslado del impuesto el cobro o cargo que el contribuyente debe hacer a dichas personas de un monto equivalente al impuesto establecido en esta ley, inclusive cuando se retenga en los términos de los artículos 1o.-A o 3o., tercer párrafo de la misma. Como se advierte en líneas anteriores, un impuesto progresivo será aquel en el que la carga impositiva sea más alta acorde a un registro de mayores ingresos económicos del particular. Por otra parte, y en contrariedad a este principio, existen los denominados impuestos de carácter regresivo, esto es, en abstracto, que la carga económica resulta, de manera figurada, más alta en la medida que se gana menos.

Un impuesto regresivo es aquel a cuyo respecto la población que acumula un porcentaje mejor del ingreso de la sociedad financia mayor parte de éste, ya que el tributo grava al consumo de bienes y servicios sin considerar la capacidad adquisitiva del sujeto que paga,⁷ y simultáneamente genera efectos adversos para el adecuado disfrute y tutela de sus derechos fundamentales.

El objeto de la presente iniciativa es erradicar dichas consecuencias negativas con relación sustancial al adecuado disfrute y tutela del derecho fundamental a la salud, analizado desde el acceso adecuado a insumos de carácter sanitario que atienden necesidades básicas de la mujer: toallas sanitarias, compresas, tampones o cualquiera otra denominación que se le otorgue a los productos sanitarios con características análogas a los referidos. La problemática en mención se expone a continuación.

De acuerdo con información oficial de la Profeco,⁸ se estima que una mujer inicia su vida fértil a los 13 años en condiciones normales y alcanza la menopausia a los 50 años. Si el ciclo mensual dura 28 días, con cinco de ellos de menstruación, y considerando que es recomendado utilizar una toalla cada cuatro horas durante el periodo menstrual, se advierte que al mes se utilizarán 30 toallas femeninas aproximadamente.

Dos mujeres requieren adquirir en promedio 30 toallas femeninas al mes por un costo total de 63 pesos⁹ para poder garantizar con ello su derecho a la salud, en su vertiente de higiene personal, así como desempeñar dignamente sus actividades diarias y con ello contribuir a la realización de su plan de vida. El precio sin IVA del bien en mención es de 54.31 pesos; considerando que la tarifa del IVA vigente es de 16 por ciento, el monto por este concepto es de 8.69 pesos.

La primera mujer, "A", se encuentra en situación de grave pobreza, generando un ingreso mensual de 680 pesos;¹⁰ la segunda, "B", se encuentra en una situación socioeconómica media, y genera ingresos mensuales por 20 mil pesos.

La mujer A estaría gastando por compra de toallas femeninas, al mes, el 9.26% de su ingreso mensual, mientras que la B estaría gastando 0.31 por ciento por el mismo concepto.

Como se advierte, ambas mujeres adquieren el mismo producto de necesidad básica al mismo precio, pero **el efecto negativo patrimonial ocasionado por el pago de la mujer A en relación con su ingreso es cerca de 30 veces superior al de la mujer B.** Desde otra óptica, la primera tendrá menos recursos para satisfacer otras necesidades básicas como alimentación, educación, o salud distintas, ya que deberá destinar lo que podría ser idóneo para la compra de ej. Casi un kilo de tortilla considerando su precio a 12.86 pesos,¹¹ a pagar el IVA de un producto que, por el simple hecho de ser mujer, es de obligada adquisición para garantizar su salud.

El escenario anterior resulta aún más contundente si se considera que una mujer utiliza un aproximado de 13 mil 320 toallas femeninas durante su vida,¹² y que de la población en pobreza, 44 por ciento lo constituye dicho sexo,¹³ afectando en el grado ya expuesto a ese universo demográfico.

El impuesto al valor agregado es regresivo, obstaculizando la consecución de justicia social que debería motivar al régimen tributario, puesto que la extracción de recursos del contribuyente no obedece, en este caso, a la capacidad de pago.

En el escenario generado hemos observado que las dos mujeres han satisfecho una necesidad básica sin que ambas hayan sido impactadas de igual manera en su economía personal, pues solo se perjudica sustancialmente a quien está en situación de pobreza, dificultando aún más el disfrute a un mínimo vital, entendido como el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, a ella y a su familia, la salud y el bienestar, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.¹⁴

Como se expuso en el ejemplo, el pago del IVA afecta negativamente a todas las mujeres, esencialmente a las de menor capacidad adquisitiva, y en atención de ello es menester considerar que tal hecho resulta violatorio de los artículos 1o., 4o. y 31, fracción IV, de la CPEUM, fundamentalmente por las razones siguientes:

1. Gravar con IVA las enajenaciones de artículos de higiene femenina, concretamente toallas sanitarias femeninas y tampones, viola el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que los bienes de primera necesidad para la mujer se encuentran gravados únicamente con motivo de su sexo, es decir, por una condición biológica contingente y sin intervención de la voluntad de quien sufre materialmente el pago del gravamen; la persona nacida bajo el sexo femenino al momento de alcanzar una edad biológica determinada, por ese solo hecho, se encuentra obligada a la adquisición de productos que se encuentran gravados con el impuesto al valor agregado, toda vez que aquella no puede decidir menstruar o no.

Comprar los bienes para satisfacer la necesidad básica en comento depara perjuicio directo al patrimonio de la mujer, e indirectamente a su salud y dignidad como persona, ya que el costo adicional representa una asignación de gasto personal que pudiera dirigirse a la satisfacción de otras necesidades básicas; se traduce, además, que el impuesto provoca que las mujeres pertenecientes a un grupo socioeconómico bajo o de pobreza tengan mayor dificultad acceder a este tipo de insumos en materia de higiene, al tratarse de bienes son insustituibles, no pudiendo optar por otro que alcance el mismo fin deseado, lo cual vulnera el derecho a la salud. En otras palabras, es un impuesto exclusivo para la mujer, y que le afecta únicamente a ella por tal circunstancia biológica ajena a su voluntad.

No obstante, puede argumentarse que la adquisición del producto por parte de un hombre genera la misma afectación que a la mujer, lo cierto es que el hombre no está obligado a su adquisición por lo que puede optar por no hacerlo y evitar el pago, además de que la mujer es exclusivamente el consumidor final y motivo de enajenación de los productos cuya venta se grava por una característica biológica de imposible existencia en un hombre, por lo que dicho argumento es insuficiente para controvertir la cualidad discriminatoria del impuesto.

2. Dicho impuesto, además, violenta el principio de equidad y progresividad propio de la materia fiscal, mismo ya expuesto, toda vez que la imposición de una tarifa equivalente al 16% del precio del producto de primera necesidad no impacta en mayor proporción a quien dispone de una mayor capacidad de contribución, como lo mandata la norma constitucional, sino a las mujeres

de menor capacidad contributiva (pobreza esencialmente) por lo que en vez de promover la progresividad del impuesto, deriva en lo contrario, es decir, en la regresividad.

En correspondencia a la problemática, la solución idónea es la generación de un tratamiento especial al cálculo del impuesto en estudio, recordando que dicha excepción de trato, respecto de otras actividades, existe y se encuentra prevista en el artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado: “Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley cuando se realicen los actos o actividades siguientes: (...)”

Por lo manifestado se pretende en cumplimiento de las obligaciones positivas del Poder Legislativo, que el impuesto por concepto de enajenación de toallas sanitarias femeninas, compresas, tampones o cualquier otro bien con características y fines análogos en materia de salubridad femenina se calcule aplicando la tasa del 0% y no la ordinaria de 16%, con la finalidad, primero, de promover una política tributaria con perspectiva de género, y segundo, disminuir el precio de los bienes sanitarios en mención para que más mexicanas puedan adquirirlos, pudiendo a la vez destinar mayores recursos a la satisfacción de otras necesidades básicas que mejoren su calidad de vida.

Paralelamente, el principio de legalidad o reserva de ley tributaria exige que todos los impuestos se establezcan en ley, en tal virtud, así mismo las excepciones y demás particularidades relacionadas con su determinación y pago. Por ello, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, publicada el 29 de diciembre de 1978 en el Diario Oficial de la Federación, es el ordenamiento jurídico idóneo de reforma pues, como su denominación refiere, es la ley encargada de regular lo concerniente al IVA.

Para mayor claridad de la iniciativa propuesta, se integra a continuación el siguiente cuadro comparativo:

LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	
VIGENTE	PROPUESTA
Artículo 2o.-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:	Artículo 2o.-A.- El impuesto se calculará aplicando la tasa del 0% a los valores a que se refiere esta Ley, cuando se realicen los actos o actividades siguientes:
I.- La enajenación de:	I.- La enajenación de:
(...)	(...)
i) (...)	i) (...)
Se aplicará la tasa del 16% (...)	j) Toallas sanitarias femeninas, compresas, tampones o cualquier otro bien con distinta denominación que guarde características y finalidad análogas en materia de salubridad femenina.
	Se aplicará la tasa del 16% (...)

Así, reafirmando el compromiso del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en materia de protección, promoción y respeto a los derechos humanos; teniendo presentes las alarmantes y nocivas consecuencias que los impuestos regresivos causan en la población socioeconómica más

baja; reconociendo que las garantías de los derechos humanos son cimientos del bienestar colectivo y profundamente convencidas de que la más precisa e integral política tributaria con perspectiva de género es una herramienta fundamental para tutelar la dignidad de la mujer, presentamos ante ustedes honorables diputados y diputadas la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la Ley al Impuesto al Valor Agregado, en materia de salubridad femenina

Único. Se **adiciona** un inciso j) al artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, para quedar como sigue:

Artículo 2o.-A. El impuesto se calculará aplicando la tasa de 0 por ciento a los valores a que se refiere esta ley cuando se realicen los actos o actividades siguientes:

I. La enajenación de

(...)

j) Toallas sanitarias femeninas, compresas, tampones o cualquier otro bien con distinta denominación que guarde características y finalidad análogas en materia de salubridad femenina.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 Cónfer Hernández Trillo, Fausto. *Para entender. Los impuestos en México*. México, Nostra, 2009, página 12. Citado a su vez en Procuraduría de la Defensa del Contribuyente. *Lo que todo contribuyente debe saber*, SF, México, página 40 Consúltese:

http://www.prodecon.gob.mx/Documentos/compilado_12numeros.pdf

2 No debe ignorarse que la actividad propia de recaudación recae en el Poder Ejecutivo.

3 CPEUM: Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

(...)

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como de los estados, de la Ciudad de México y del municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

4 Resaltado propio. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. Séptima época, registro 232309. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 187-192, primera parte. Materias: constitucional, administrativa. S.T. Página 113.

5 *Ibidem*. Resaltado propio.

6 Justamente, la facultad de traslación es lo que le otorgue la calidad de impuesto indirecto, ya que los directos son, aquellos en que hay imposibilidad de ser trasladados y repercuten de manera directa en el pagador, pues no existe intermediario entre éste y la administración tributaria.

7 Cónfer Rojas Báez, Diego. *Análisis de regresividad del IVA en Ecuador*, en revista *Notas de Reflexión. Política Fiscal y Tributaria* en marzo de 2017. Centro de Estudios Fiscales. Revista número 40. Consultado el 25 de noviembre de 2018. Véase:

<http://www.sri.gob.ec/DocumentosAlfrescoPortlet/descarga/19ab48365dbb/NR+032017.pdf>

r/flc30752-3187-4921-97b3-

8 Cónfer Procuraduría Federal del Consumidor. “Toallas femeninas. Una mujer cómoda es una mujer libre”. Publicado en *Revista del Consumidor*, octubre de 2012, páginas 25-39. Consúltese:

http://red.ilce.edu.mx/sitios/tabletas/familia/Estudio_T oalla_Femenina.pdf

9 El precio base utilizado corresponde a la marca de toallas femeninas más barata encontrada en tiendas de autoservicio, donde cada paquete, por un costo de 21.00 pesos contiene 10 toallas femeninas.

10 “De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares de 2016, presentada recientemente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el país hay 33.46 millones de hogares, los cuales son integrados por 122.64 millones de personas. (...) Para el 10% de la población con menos ingresos el dato es abrumador: \$8,166 pesos trimestrales por hogar, es decir, 2 mil 722 pesos al mes; o bien un promedio de \$680.5 pesos mensuales por persona. Estos ingresos incluyen transferencias (becas, pensiones, remesas, etc.), las cuales equivalen al 65% del total de los ingresos de estos hogares”. Cónfer Arellano, Saúl. “¿Cuánto gana un pobre?” Publicado el 31 de agosto de 2017 en portal electrónico oficial de organización no gubernamental México Social. Consultado el 26 de noviembre de 2018. Recuperado de

<http://www.mexicosocial.org/index.php/2017-05-22-14-12-20/item/1513-cuanto-gana-un-pobre>

11 Precio correspondiente a la zona “Ciudad de México”, obtenido de la información mensual de precios diarios de tortilla en tortillerías y autoservicios de México del Sistema Nacional de Información e Integración de Mercados de la Secretaría de Economía. Consultado el 26 de noviembre de 2018. Véase: <http://www.economia-sniim.gob.mx/TortillaMesPorDia.asp>

12 Procuraduría Federal Del Consumidor. Obra citada.

13 Cónfer Coneval. *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2016*, página 35 Consúltese en

https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Pobreza_2016_CONEVAL.pdf

14 Cónfer Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima época. Registro: 2011316. Instancia: Tribunales colegiados de circuito. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 28, marzo de 2016, tomo II. Materia: Constitucional. Tesis I.9o.A.1 CS (10a.), página 17.

Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a 13 de diciembre de 2018.

Diputadas: Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado, Martha Angélica Tagle Martínez (rúbricas).