



**Observatorio
de Tributación y Género**

Rol del Estado en la Gestión Menstrual:

Experiencias y alternativas
impositivas



Ministerio de Economía
Argentina

Secretaría
de Política tributaria

Subsecretaría
de Tributación
Internacional



Rol del Estado en la Gestión Menstrual: Experiencias y alternativas impositivas

Índice

Introducción

El costo de pagar IVA por menstruar

Recaudación por pago de IVA a los Productos de Gestión Menstrual

Análisis del Costo Fiscal asociado a la reducción al 0% del IVA a los Productos de Gestión Menstrual y sus desventajas

Experiencias Internacionales de Políticas asociadas a la Gestión Menstrual

Conclusiones



Introducción

La menstruación representó históricamente un **factor de desigualdad**, tanto entre personas menstruantes y no menstruantes, como entre clases sociales o personas menstruantes con distintos niveles de ingreso. Esto se debe **al impacto diferenciado que el consumo de productos de gestión menstrual (en adelante, PGM) tiene sobre la canasta total de cada persona** o núcleo familiar mensualmente. En muchos casos, para las personas de sectores más vulnerables, el acceso a estos productos es difícil, o directamente imposible, lo cual repercute directamente en su salud e higiene.

Hace algunas décadas, comenzaron los reclamos en relación al impacto de la menstruación en la economía y la vida en general, requiriendo **políticas públicas que equiparen la situación entre menstruantes y no menstruantes**. Al tratarse de un proceso biológico determinado por el nacimiento, el uso de los Productos de Gestión Menstrual no es opcional para las personas menstruantes, sino algo **necesario y hasta obligatorio**. Garantizar el adecuado acceso a PGM significa la protección del derecho humano a la salud, así como también la defensa de la dignidad de las personas menstruantes sobre sus cuerpos. A partir de numerosas campañas y pedidos, en los últimos 15 años empezaron a llevarse adelante en distintos países del mundo medidas gubernamentales para colaborar con la disminución de las desigualdades provocadas por la menstruación: la provisión gratuita de PGM y la reducción o eliminación de impuestos internos al consumo de estos productos.

El presente documento muestra una **estimación del impacto económico del Impuesto al Valor Agregado pagado por las personas menstruantes** en la compra de productos indispensables para su salud e higiene. Asimismo, presentamos **distintas experiencias internacionales de políticas públicas para la gestión menstrual vinculadas a los beneficios impositivos** o de reducción de los impuestos indirectos al consumo de los productos de gestión menstrual. La premisa que se sostiene es que gravar con IVA el consumo de PGM produce un indeseable impacto tributario asimétrico por sexo, representando un elemento de inequidad para el sistema; sin embargo, es necesario analizar correctamente la situación para que este esfuerzo del Estado tenga un impacto efectivo en la reducción de precios y se cumpla con el objetivo deseado de mejorar las condiciones de la gestión menstrual de la población.

El costo de pagar IVA por menstruar

El costo de menstruar de cada persona dependerá principalmente de los ingresos y la capacidad de acceder a los diferentes productos disponibles en el mercado, ya sean toallitas, tampones, copas menstruales, bombachas menstruales, toallas reutilizables, entre otros productos. El informe "*Justicia Menstrual - Igualdad de género y gestión menstrual sostenible*"¹ de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEyG) del

¹ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/justicia_menstrual_version_digital.pdf



Ministerio de Economía y de la Jefatura de Gabinete de Ministros provee información sobre el precio de estos productos discriminándolos entre los más vendidos o aquellos incluidos en Precios Cuidados; así como también sobre el costo estimado anual de menstruar por persona (con supuestos de cantidad de ciclos y productos utilizados en cada uno de ellos). A partir de esta información, podemos determinar el costo de pagar el Impuesto al Valor Agregado por el consumo de estos productos de forma anual y mensual:

Tabla 1: Costo de menstruar por persona - Precio final e IVA

Costo de menstruar por persona en pesos				
Producto	Precio final		IVA (21%)	
	Anual²	Mensual³	Anual	Mensual
Toallitas (promedio)	2.581	215	448	37
Precios Cuidados	1.933	161	335	28
Más vendidos	3.228	269	560	47
Tampones (promedio)	3.198	266	555	46
Precios Cuidados	2.158	180	375	31
Más vendidos	4.237	353	735	61
Promedio entre toallitas y tampones	2.889	241	501	42

Fuente: Observatorio de Tributación y Género a partir de información de DNElyG

Del informe de Justicia Menstrual mencionado podemos acceder a distintos tipos de ingresos promedio para mujeres: ingreso promedio de la población femenina, promedio para el decil de menores ingresos y el monto actual de la Asignación Universal por Hijo/a. También aporta un análisis del impacto del consumo de los PGM sobre los ingresos. A partir de estos datos podemos analizar el consumo de los PGM, como también del IVA pagado por estas compras y en particular sobre los ingresos de las personas menstruantes:

² Fuente de precios y costo anual de menstruar: informe DNEIG. El informe presenta la siguiente aclaración: "Para realizar la estimación, se utiliza como supuesto el uso promedio de 22 unidades por ciclo y de 13 ciclos por año. Se excluyen del análisis de toallitas las llamadas "nocturnas". Respecto a los precios facilitados por la plataforma Precios Claros, los mismos solo refieren a grandes cadenas de supermercados minoristas, y no contemplan las 'marcas blancas'."

³ Mensual= anual/12



Tabla 2: Participación del Consumo Anual de PGM (promedio entre toallitas y tampones) y su respectivo IVA sobre distintos tipos de Ingresos mensuales de mujeres - Por tipos de precios (precios cuidados y más vendidos)

Indicador	Monto ⁴	Precio total PGM ⁵		IVA	
		Precios Cuidados	Más vendidos	Precios Cuidados	Más vendidos
Ingreso promedio total	\$ 33.306	6,1%	11,2%	1,1%	1,9%
Ingreso promedio primer decil	\$ 4.183	48,9%	89,2%	8,5%	15,5%
Asignación Universal por Hijo/a	\$ 3.717	55,0%	100,4%	9,6%	17,4%

Fuente: Observatorio de Tributación y Género a partir de información de DNElyG

Si consideramos los precios de los PGM más vendidos, **su consumo anual representa el cobro de una Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) mensual, casi el 90% del ingreso mensual del decil de menores ingresos y el 11% del ingreso promedio mensual de las mujeres a nivel general.** Esto quiere decir, que una AUH completa por mujer se destinaría al pago de estos productos (los más vendidos). Si en su lugar usamos los precios de aquellos productos incluidos en el programa Precios Cuidados, esta participación en el ingreso disminuye en gran medida, aunque sigue representando un peso significativo en el caso de la población con menores ingresos.

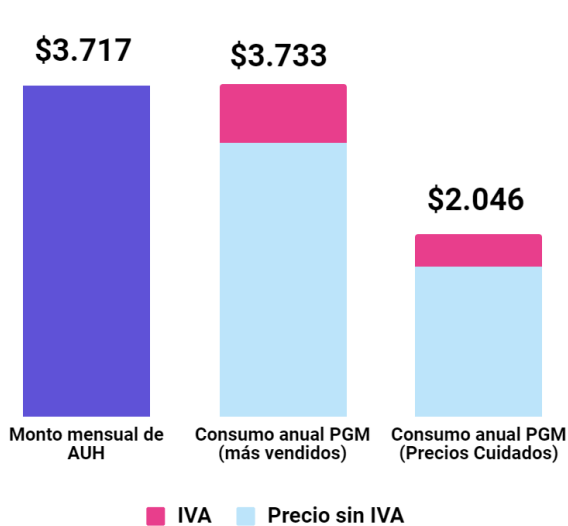
Si analizamos específicamente el impacto del IVA anual, **vemos que representa entre un 9,6% y 17,4% de la AUH recibida por mes, hasta un 15% del ingreso del primer decil y entre un 1,1% y un 1,9% de un ingreso mensual promedio de mujeres.** Esto implica una situación asimétrica para las personas, generando el pago de un **impuesto específico por un proceso biológico que las personas menstruantes no pueden evitar.** En el caso de personas con menores ingresos, este peso es aún mayor, al representar un porcentaje elevado de sus ingresos, en muchos casos optando por utilizar productos no recomendados que ponen en riesgo su salud.

⁴ Fuente de montos: DNElyG según datos INDEC (EPH, 4 trimestre 2020) y ANSES.

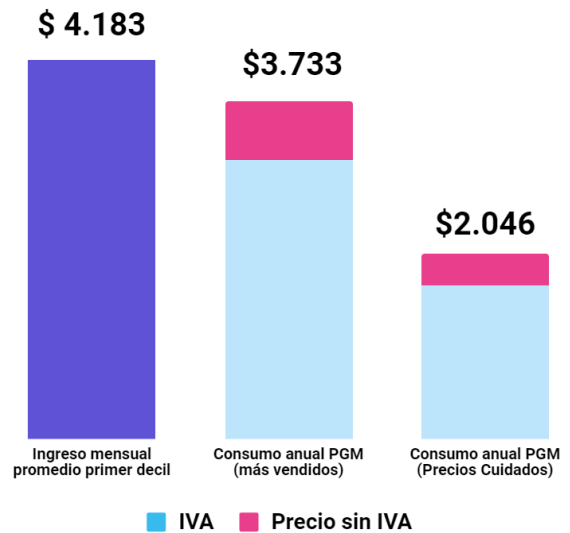
⁵ Se tomó el precio promedio entre toallitas y tampones para cada tipo de precios (Precios Cuidados y más vendidos).



Monto mensual de AUH en comparación al gasto anual promedio en PGM por tipo de precios



Monto mensual de ingresos promedio del decil de menores ingresos en comparación al gasto anual promedio en PGM por tipo de precios



Fuente: Observatorio de Tributación y Género a partir de información de DNElyG

Este análisis nos muestra algo ya sabido: la regresividad del Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo, también refleja **los sesgos de género que existen al afectar específicamente a las personas menstruantes por sobre aquellas que no menstrúan.**

Recaudación por pago de IVA a los Productos de Gestión Menstrual

Debido a las limitaciones existentes en la información disponible, contamos con dos opciones para estimar la cantidad de personas menstruantes en Argentina. Sin embargo, ambas opciones incluyen solo a mujeres debido a la estructura binaria de identificación sexual de los registros del Estado, dejando fuera del análisis a otras personas menstruantes como personas no binarias, varones trans y otras identidades.

En el próximo cuadro presentamos tales opciones que utilizamos además para los próximos cálculos:



Tabla 3: Estimaciones de cantidad de mujeres en edad de menstruar en Argentina

Origen de los datos	Mujeres en edad de menstruar	
	En cantidad	En millones
CENSO (2010) ⁶	12.268.437	12,3
Estimado EPH (3er trimestre 2020) ⁷	8.545.114	8,5

Fuente: Observatorio de Tributación y Género a partir de información de DNElyG y EPH INDEC

El primer conjunto de datos refiere a la información relevada por la DNElyG a partir del Censo de 2010, tomando como criterio a las mujeres entre 10 y 49 años de edad. En el segundo caso, tomamos el mismo criterio pero a partir de la información disponible en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Tercer Trimestre de 2020.

A partir de estos datos podemos estimar la recaudación anual por IVA por los productos de Gestión Menstrual, teniendo en cuenta las limitaciones presentadas por la información disponible. Tanto la cantidad de personas menstruantes como el costo anual de menstruar son estimados, por lo cual el resultado real podría variar de lo presentado en este informe. Sin embargo, a los fines de este análisis consideramos suficiente y necesario presentar un estimativo aproximado de lo gastado en el pago del IVA por las personas menstruantes.

⁶ Fuente de mujeres en edad de menstruar del Censo 2010: Informe DNEIYG. El Informe presenta la siguiente aclaración, que compartimos también desde el Observatorio de Tributación y Género sobre todo el presente informe: *“En el cuadro se presenta información referida a mujeres y no a otras personas que también menstrúan (transgéneros y no binaries) dado que las estadísticas oficiales aún no relevan estas características. Se espera que el próximo Censo Nacional incorpore preguntas sobre la identidad de género que serán valiosas a la hora de generar más y mejor información, datos e indicadores. Los datos de “mujeres” corresponden a personas de sexo femenino entre 10 y 49 años de edad. El recorte de edad se refiere al período de vida en el que menstrúan.”*

⁷ Fuente de EPH: Elaboración propia a partir de EPH 3er trimestre 2020 de INDEC, considerando el mismo criterio que la DNElyG para mujeres menstruantes con edades entre 10 y 49 años.



Tabla 4: Estimaciones de consumo anual de PGM por el total de la población menstruante en Argentina y su IVA correspondiente- Según tipo de PGM y origen de datos de cantidad de personas - En millones de pesos

Producto	Estimado pagado por el total de la población menstruante			IVA estimado ⁸		
	Censo	EPH	Promedio	Censo	EPH	Promedio
Toallitas (promedio)	31.659	21.934	26.796	5.494	3.807	4.651
Precios Cuidados	23.715	16.431	20.073	4.116	2.852	3.484
Más vendidos	39.603	27.438	33.520	6.873	4.762	5.818
Tampones (promedio)	39.228	27.179	33.204	6.808	4.717	5.763
Precios Cuidados	26.475	18.343	22.409	4.595	3.183	3.889
Más vendidos	51.981	36.015	43.998	9.022	6.250	7.636
Promedio entre toallitas y tampones	35.444	24.557	30.000	6.151	4.262	5.207

Fuente: Observatorio de Tributación y Género

A partir de los datos en la Tabla 4 se estima que **la población menstruante argentina en su conjunto gasta un promedio de 30 mil millones al año en Productos de Gestión Menstrual. En el caso del IVA, la población gasta un promedio de \$5.200 millones por año como impuesto al consumo de productos biológicamente necesarios.**

Análisis del Costo Fiscal asociado a la reducción al 0% del IVA a los Productos de Gestión Menstrual y sus desventajas

Como mencionamos previamente, la premisa de este informe es mostrar que el Impuesto al Valor Agregado aplicado a los PGM es un impuesto discriminatorio, ya que lo pagan únicamente los seres menstruantes.

De igual forma, proponemos mostrar por qué la reducción de la alícuota no sería la mejor de las medidas económicas para reducir esta desigualdad. Existen diversas experiencias internacionales (que presentamos en la próxima sección) donde se implementó una reducción impositiva de la alícuota pagada por estos productos.

⁸ IVA abonado por los consumidores, que a su vez representa el IVA Ventas para los establecimientos comercializadores



Disminuir la alícuota o eliminar la carga de IVA sobre estos productos permitiría en términos teóricos reducir el costo de los bienes de uso exclusivo de las personas menstruantes. Existen, sin embargo, dudas sobre si efectivamente se verificará una reducción del precio de los productos en góndola, o si ese sacrificio fiscal no tendrá el efecto deseado en los precios.

Por este motivo, completamos el análisis con una estimación del costo fiscal que implicaría la implementación de esta medida. En el caso de reducir la alícuota del IVA a 0%, el costo fiscal asociado a la medida sería el IVA del eslabón final de la cadena, suponiendo que no existen comercios que solo venden PGM y que el crédito fiscal podrá descontarse de lo pagado por otros productos, incluso algunos alcanzados por alícuotas diferentes.

Por consiguiente, el costo fiscal de reducir a 0% la alícuota de los PGM para todas las personas menstruantes sería igual a lo que pagan por este impuesto las consumidoras de PGM. Los promedios de este costo se ubicarían entre \$4.200 y \$6.100 millones, dependiendo la cantidad de personas menstruantes que utilicemos (Censo o EPH), el tipo de PGM (Toallitas o tampones) y el precio de los mismos (Precios Cuidados o Precios de los más vendidos). Sin embargo, **podemos decir que el costo fiscal rondaría los \$5.200 millones** (tomando el promedio de todas las opciones utilizadas), **o que el mínimo sería de \$3.500 millones** (suponiendo que todas las personas menstruantes utilizan sólo las toallitas de Precios Cuidados).

El costo fiscal promedio de \$5.200 millones, **equivaldría al pago de 520 mil Ingresos Familiares de Emergencia o 1,4 millones de Asignaciones Universales por Hijo**. Por otra parte, este monto podría utilizarse, por ejemplo, para la compra por parte del Estado de **más de 390 millones de tampones, 560 millones de toallitas descartables o casi 7 millones⁹ de copas menstruales al año, por citar algunas opciones**.

Como la medida supone un costo económico elevado, sumado al actual contexto que merece extremo cuidado de la sostenibilidad fiscal y a la posibilidad de que otros actores se apropien de esta reducción, nos parece oportuno evaluar otras alternativas a fin de que ese beneficio llegue efectivamente al consumidor, lo cual constituye un gran desafío que estamos abordando entre varios sectores del Estado.

⁹ Precios utilizados para el cálculo: tampones \$13,30, toallitas descartables \$9,22 (productos más vendidos, estudio de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género), copas menstruales \$750 (precio de mercado más accesible)



Experiencias Internacionales de Políticas asociadas a la Gestión Menstrual

A continuación, realizaremos un repaso de distintas experiencias internacionales en relación a la reducción o eliminación de impuestos a los productos de gestión menstrual. Esta medida busca eliminar la presión fiscal extra generada sobre las personas menstruantes a partir del consumo de productos obligatorios para su salud. Por tratarse de un impuesto diferenciado por el sexo al momento del nacimiento, en muchos países hasta es considerado inconstitucional.

AFRICA

Kenya¹⁰ fue el primer país del mundo en eliminar el Impuesto al Valor Agregado a los productos de gestión menstrual en el año 2004. Sumado a esto, a partir del año 2011 comenzaron una campaña de 3 millones de dólares de provisión gratuita de estos productos en las escuelas; sin embargo, existen numerosos problemas y fallas en la implementación de esta medida. Otros países del continente africano, como **Ruanda, Sudáfrica y Etiopía** también presentan reducciones impositivas a los PGM. Por ejemplo, Ruanda eliminó el IVA para estos productos en 2019, al igual que Sudáfrica. En Etiopía, en enero de 2021 el Ministerio de Economía comunicó la decisión de reducir el IVA del 30% al 10% para los PGM.

OCEANIA

En el caso de **Australia**¹¹, en el año 2018 el gobierno eliminó el impuesto que catalogaba a los PGM como productos no esenciales y los gravaba con una alícuota del 10%. Esto como consecuencia de que en el año 2000 Australia introdujo un nuevo impuesto por el cual los PGM comenzaron a pagar más, mientras que otros productos relacionados con la salud y la prevención de enfermedades, como los preservativos, estaban exentos.

ASIA

Algo similar sucedió en la **República de la India**, donde en 2017 comenzaron a gravar a los productos de gestión menstrual como “bienes de lujo” con una alícuota del 12%. Sin embargo, luego de un año de protestas y campañas, se logró la reducción total del IVA al 0% para los PGM. A pesar de este logro, siguen existiendo fallas de implementación y en el efectivo acceso a estos productos por la población india. Otro país con exención impositiva es **Malasia**, donde en 2018 se eliminó el impuesto a las ventas del 6% sobre los productos de gestión menstrual a partir de una recategorización de estos productos. **Bután**, por su parte, también presentó reducciones impositivas a los productos de gestión menstrual.

¹⁰Fuente: <https://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2016/05/10/476741805/what-kenya-can-teach-the-u-s-about-menstrual-pads>

¹¹

Fuente: <http://america.aljazeera.com/articles/2015/5/26/australia-cuts-tampon-tax-in-response-to-activists.html>



EUROPA

Si bien en 2016, la **Unión Europea**¹² autorizó a sus países miembros a reducir al 0% los impuestos sobre los productos sanitarios, ningún país llevó adelante esa política. Sin embargo, se realizaron reducciones parciales del Impuesto al Valor Agregado, como por ejemplo en **Bélgica** donde se redujo este impuesto del 20% al 6% para los PGM en 2018, o en **España** donde se realizó una reducción del 10% al 4% para estos productos, lo cual en realidad no impactó en los precios finales al consumidor. En el caso de **Francia**, en 2015 se implementó una reducción al IVA para PGM del 20% al 5,5%. **Chipre**, por su parte, también presentó rebajas impositivas a los PGM. En **Alemania** en enero de 2020, el Congreso votó para dejar de considerar a los productos de gestión menstrual como un lujo, para pasar a considerarlos un producto de primera necesidad, con lo cual se logró una reducción impositiva del 19% al 9%. **Irlanda**, por su parte, tiene reglamentada una exención impositiva total a los PGM. A partir del 1ro de enero de 2021, el **Reino Unido**¹³ eliminó la tasa del IVA del 5% sobre los PGM en todo su territorio.

AMERICA

En **Estados Unidos**¹⁴ no existe una política nacional o federal que comprenda algún beneficio en este sentido, sino que depende de cada uno de los Estados reglamentar este tema. En la actualidad existen 20 Estados que presentan una eliminación de la carga impositiva sobre los productos de gestión menstrual, mientras que otros 30 todavía no tienen políticas al respecto, mientras que sí presentan exenciones impositivas a otros productos no esenciales o no relacionados con la salud. Desde 1991 hasta 2015, **Canadá** catalogaba a los PGM como “bienes de lujo”, pero luego de largas campañas y arduos reclamos, se logró que pasaran a considerarse “bienes esenciales”, lo que significó una rebaja impositiva para estos productos.

Si bien en la gran mayoría de los países de Latinoamérica aún no existen legislaciones vigentes que regulen la cuestión, ya sea mediante el otorgamiento de rebaja o bien de exención en IVA para estos productos, existen sí muchos proyectos en uno u otro sentido. No obstante, debemos mencionar, como el primer país que cuenta con una política nacional en pos de la justicia menstrual, a **Colombia**¹⁵ que cuenta con una rebaja impositiva del IVA del 16% al 5% para los PGM (año 2016), al haberlos dejado de considerar como bienes de lujo. Sumado a esto, en el año 2018, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de este impuesto del 5%, por lo cual se logró una exención impositiva total. La problemática hoy en día en Colombia es que en realidad, los precios de estos productos no bajaron sino que permanecieron iguales. Por lo tanto, la exención comentada en lugar de beneficiar a los consumidores, implicó una transferencia de recursos a las empresas y distribuidoras de los PGM que, de esta manera, aumentaron sus ganancias.

¹² Fuente: <https://economiafeminita.com/la-ola-roja-un-tsunami-anti-apocaliptico/>

¹³ Fuente: <https://www.nytimes.com/2021/01/01/world/europe/tampon-tax-uk.html>

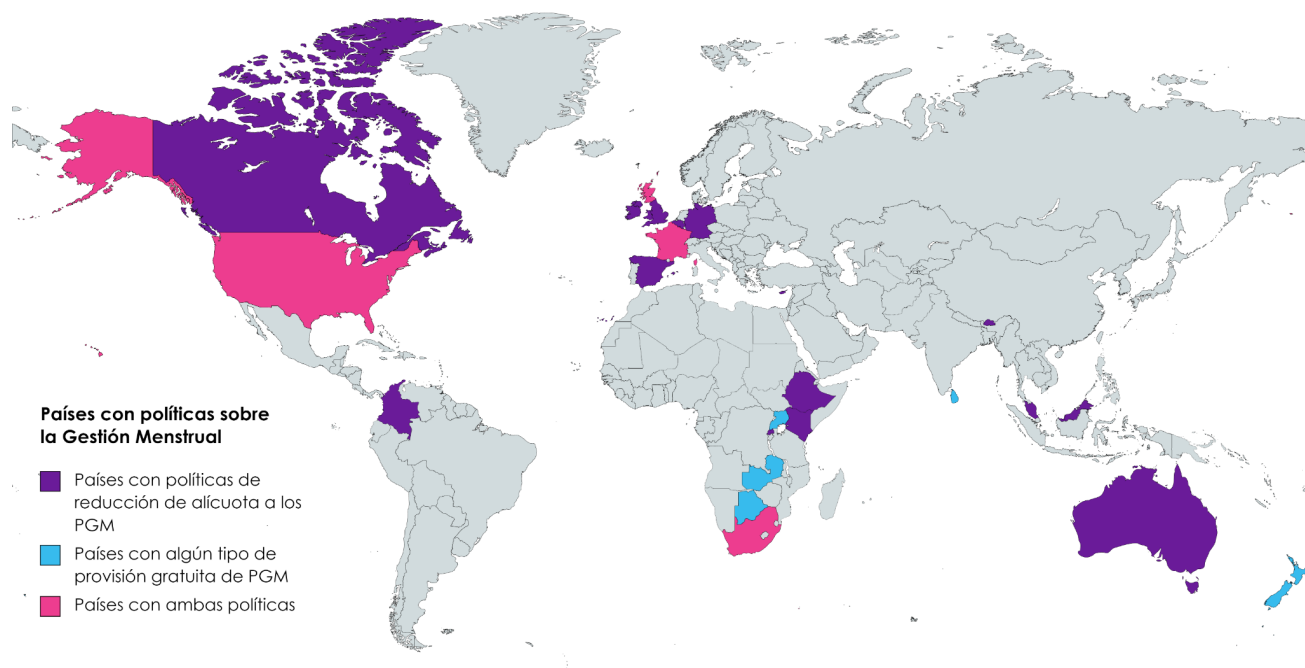
¹⁴ Fuente: <https://www.taxfreeperiod.com/>

¹⁵ Fuente: https://elpais.com/internacional/2018/11/16/colombia/1542325238_066838.html

; <https://www.globaltaxjustice.org/es/m%C3%A1s-reciente/menstruaci%C3%B3n-libre-de-impuestos-un-triunfo-en-contra-de-la-discriminaci%C3%B3n>



Países con políticas sobre la Gestión Menstrual¹⁶



Fuente: Observatorio de Tributación y Género

Conclusiones

A partir del desarrollo realizado podemos asegurar que la menstruación significa un factor de desigualdad en la sociedad. **El costo de menstruar representa una asimetría explícita en los gastos normales y recurrentes entre personas menstruantes y no menstruantes.** Sumado a esto, el peso de este costo también es poco equitativo al analizar por nivel de ingreso y capacidad de consumo de estos productos.

Estas asimetrías **resultan en la posibilidad de la falta de acceso a los productos de gestión menstrual por parte de la población más vulnerable**, especialmente en este contexto de crisis pandémica, con reducción de ingresos, aumento del desempleo y de la pobreza. **Esto repercute directamente en la higiene y la salud de las personas menstruantes, quienes tienen el derecho a gestionar su menstruación con dignidad y seguridad.**

Refiriéndonos específicamente al tema tributario, observamos que **el Impuesto al Valor Agregado sobre los Productos de Gestión Menstrual significa un impuesto al sexo de nacimiento de la persona**, ya que aquellos/as que hayan nacido sin útero no deberán enfrentarse al pago de este tributo por este consumo. También hemos revisado las diversas experiencias de reducción de estas alícuotas y cómo han funcionado en los distintos países. En este sentido, **el caso de Colombia, donde no se evidenció una reducción de los precios, es el que mayor preocupación genera**, ya que nos muestra un escenario de lo que podría suceder en nuestro país con una política de alícuota del IVA 0% a los PGM.

Nuestro principal interés es lograr que no existan asimetrías en el sistema tributario, lo

¹⁶ EEUU incluye algunos Estados, no la totalidad de ellos



cual incluye el objetivo de eliminar los sesgos de género existentes en el mismo. Sin embargo, en el actual contexto, **debemos pensar estrategias inteligentes y focalizadas en quienes más lo necesitan, manteniendo la sostenibilidad y progresividad fiscal,** especialmente si no garantiza un beneficio para las personas menstruantes y resulta en una fuente de nuevas ganancias para los productores y comercializadores por la rigidez a la baja de los precios de los productos.

Por este motivo, **estamos trabajando conjuntamente con otras áreas del Estado para impulsar políticas que generen mayor igualdad y justicia social en la gestión de la menstruación.** En línea con lo trabajado y debatido en los Foros de Acciones para alcanzar la Justicia Menstrual realizados desde 2020 con distintas áreas de Gobierno, lograr un avance en este sentido significaría contar con un sistema mucho más equitativo.



Observatorio de Tributación y Género



Ministerio de Economía
Argentina

Secretaría
de Política tributaria

Subsecretaría
de Tributación
Internacional