

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 46 DE LA LEY GENERAL DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL, Y 139 Y 140 DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA.

Fundamento Legal

La presente iniciativa de ley con proyecto de decreto se suscribe con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la fracción I del numeral 1 del artículo 6 y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Problemática

Los subsidios para la energía eléctrica que se destinan al consumo del sector doméstico y agrícola, en la práctica, de manera inercial son utilizados para financiar la operación deficiente de la Comisión Federal de Electricidad, por esta razón la presente iniciativa propone que esto no ocurra y se establezca una mejor manera de focalizar dicho subsidio, a fin de que este cumpla con su objeto social de apoyar a la población más vulnerable.

En este orden de ideas, resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad para el cálculo, la estimación, la determinación y la actualización de los subsidios que son otorgados, vía tarifas eléctricas.

Lo anterior contribuye a la transparencia en el uso de los recursos públicos y mejorar el desempeño de los órganos encargados de la administración de estos recursos, debido a que, si bien es cierto, los subsidios buscan apoyar a dichos sectores de consumo, con éstos se cubre el 84.6 por ciento¹ de las ineficiencias operativas de la Comisión Federal de Electricidad reconocidas por la estructura tarifaria de la Comisión Reguladora de Energía, por lo que, los subsidios se han venido utilizado históricamente para financiar la operación deficiente de la ahora Empresa Productiva del Estado, aun cuando los sectores doméstico y agrícola deberían quedar exentos del pago de dichas deficiencias.

Argumentación

Los costos ineficientes de la CFE reconocidos por la CRE en la estructura tarifaria (161,520.9 millones de pesos) fueron superiores en 18.2 por ciento a los subsidios otorgados por la SHCP a las tarifas de los sectores doméstico y agrícola (136,634.2 millones de pesos), en 2018.²

De acuerdo con esta información, los subsidios con los que se intenta apoyar a dichos sectores de consumo se utilizan para cubrir el 84.6 por ciento de las ineficiencias operativas de la CFE reconocidas por la estructura tarifaria de la CRE, financiando la operación deficiente de esta Empresa Productiva del Estado, aun cuando de manera indirecta se beneficia a los sectores doméstico y agrícola, porque lo que no se alcanza a cubrir se carga únicamente a las tarifas de los usuarios finales de los sectores comercial, de servicios, y de mediana y gran industria.

Este ha sido el mecanismo empleado por años para resolver los problemas históricos y estructurales de la CFE que han persistido y se han agudizado, entre ellos, los elevados costos de generación, las pérdidas técnicas, y la alta cartera vencida, mismos que obedecen a la falta de inversión para la construcción, optimización, modernización y mantenimiento del parque de generación y para la ampliación de las redes de transmisión y distribución; las ineficaces estrategias de cobranza y de recuperación de la cartera, así como a la cultura del robo de electricidad y del no pago del servicio eléctrico.

Es por ello, que la Auditoría Superior de la Federación consideró en su último informe, la necesidad de que exista una mejor metodología para la fijación de las tarifas eléctricas del suministro básico, con el propósito de no transferir las ineficiencias a los usuarios del servicio, a la par de la mejora en el desempeño y los resultados operativos y financieros de la CFE, para reducir tales ineficiencias en el corto, mediano y largo plazos.

Esto es importante y cobra relevancia porque cada año se realizan exhortos e iniciativas que proponen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Secretaría de Energía, se modifiquen las tarifas eléctricas, sin que estos planteamientos justifiquen la necesidad de focalizar el subsidio que también año con año se destina al sector doméstico y agrícola, y mucho menos se ha establecido la coordinación de quienes tienen competencia para realizar las adecuaciones para tal efecto.

En ese sentido, también existe la propuesta, en materia de mejora regulatoria, de unificar las ocho tarifas en materia de electricidad utilizadas en el servicio doméstico para contar con un cobro único a escala nacional. Esta medida permitiría simplificar la facturación de los usuarios además de que puede agrupar el precio por el energético sin importar la temporada del año.³

El subsidio está vinculado a establecer un pago justo y asequible por el consumo de energía eléctrica del sector doméstico y agrícola, reconociendo el derecho humano a la energía eléctrica asequible. Así, la ONU a través de su Asamblea General, y en su Resolución 65/151, se refiere a la energía sostenible para todos, señalando la necesidad de mejorar el acceso a recursos y servicios energéticos para el desarrollo sostenible que sean fiables, de costo razonable, económicamente viables, socialmente aceptables y ecológicamente racionales.

El artículo 139 de la Ley de la Industria Eléctrica establece las atribuciones de la Comisión Reguladora de Energía, sin embargo, como puede observar, no se considera la coordinación que debe existir entre esta y la Comisión Federal de Electricidad, para establecer los mecanismos de fijación de tarifas.

“Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas, las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y las tarifas finales del Suministro Básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

El Ejecutivo federal podrá determinar, mediante Acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de Usuarios del Suministro Básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE”.⁴

Como se observa, las tarifas eléctricas de los sectores doméstico y agrícola son subsidiadas por el gobierno federal, para ello, la SHCP fija el precio de la electricidad de estos sectores por debajo del costo del suministro, bajo los mecanismos siguientes:

En el caso de las tarifas domésticas, los subsidios energéticos se aplicaron de manera generalizada a los consumidores del recurso. Estas tarifas fueron subsidiadas dependiendo de la temperatura media de cada región (verano o invierno), por lo que los precios de la electricidad variaron por entidad federativa.

Es por ello que, si bien este subsidio está focalizado por región, clima y temporada estacional, no está focalizado en función de la situación socioeconómica de la población.

Para el sector agrícola, en el artículo 5 de la Ley de Energía para el Campo, se señala que la SHCP establecerá los precios y tarifas de estímulo de los energéticos agropecuarios aplicables a las cuotas energéticas, tomando en cuenta las condiciones económicas y sociales prevalecientes en el ámbito nacional, por lo que el subsidio fue otorgado excepcionalmente a los agricultores que cumplieran con los requisitos que para el caso específico se

establecen como facturas de consumo de agua y electricidad, prueba de titularidad de las tierras de cultivo, así como de los sistemas de riego y bombeo de agua.

Por otro lado, la estructura tarifaria de la CRE reconoce costos ineficientes a lo largo de la cadena de valor de la CFE, lo cual no fue acorde con lo establecido en el artículo 140, fracción III, de la Ley de la Industria Eléctrica, en donde se dispone que la determinación y la aplicación de las metodologías y tarifas reguladas para el suministro básico deben tener como objetivo permitir obtener el ingreso estimado necesario para recuperar costos eficientes.

Un dato que no se puede pasar por alto es que por muchos años el desempeño de la CFE en cuanto al cobro de tarifas ha sido ineficiente ya que dentro de las mejores prácticas en este rubro, una de las medidas mínimas que las compañías eléctricas deberían aplicar es que las cuentas por cobrar de los consumidores no deberían exceder más de 3 meses después de la facturación (90 días), situación que no se cumple en el caso de la cartera del suministro eléctrico de la CFE, ya que en la categoría que abarca “más de 360 días”, no ha acreditado contar con información desagregada sobre los montos que integraron ese nivel de morosidad, por lo que se desconoce a cuántos días, años o décadas asciende el rezago más antiguo del que la empresa tiene registro.⁵

Para 2018, los adeudos de la cartera vencida de la CFE correspondientes a menos de tres meses fueron de 5 mil 955.1 millones de pesos (lo cual equivalió al 12.5 por ciento de la cartera), en tanto que el 87.5 por ciento restante de la cartera se concentró en los adeudos mayores a tres meses (41,627.6 millones de pesos).

Es claro que se requiere mejorar la metodología empleada para la fijación de las tarifas eléctricas del suministro básico, para no transferir ineficiencias a los usuarios del servicio, y esto debe ir acompañado de la mejora en el desempeño y los resultados operativos y financieros de la CFE.

Es decir, se debe acreditar la reducción progresiva de estas ineficiencias con el propósito de reducir tales ineficiencias que se cargan a los usuarios finales de los sectores comercial, de servicios, y de mediana y gran industria, pero al mismo tiempo se debe utilizar el subsidio para el sector doméstico y agrícola con el propósito por el que se otorga sin que se convierta en un elemento regresivo que no los beneficia como debería.

El subsidio utilizado de la forma en que se aplica, podría estarse generalizando y ello provoca la regresividad de concentrar desproporcionadamente el beneficio, no para quien está dirigido, sino para grupos sociales de ingresos medios y altos, aumentando la desigualdad de la población, en ese sentido se debe analizar la forma en que se debe corregir tal regresividad con mecanismos que demuestren los beneficios que obtienen los hogares pobres y a los pequeños productores.

La Auditoría Superior de la Federación ha señalado que la regresividad y los costos de oportunidad de los subsidios denotan la necesidad de mejorar la estimación, la determinación y la focalización de los mismos, a fin de que estos cumplan con su objeto social de apoyar a la población más vulnerable de los sectores doméstico y agrícola.

Para llevar a cabo dicha reestructuración del diseño y de la operación de los subsidios, se requiere del establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Reguladora de Energía, en su carácter de autoridad competente especializada en la fijación de las tarifas eléctricas.

Asimismo, se han realizado los subsidios de manera inercial pues la SHCP se ha limitado en el caso de las tarifas domésticas de bajo consumo (1-1F), a tomar como base los cargos tarifarios de años anteriores. En opinión de la ASF, el hecho de que las tarifas domésticas subsidiadas se calculen y apliquen de manera inercial, tomando como referencia únicamente la inflación, denota la necesidad de mejorar, precisar y actualizar la metodología para el cálculo de las tarifas y de los subsidios, con el propósito de que estos cumplan con su objeto social de apoyar a la población más vulnerable del sector doméstico o agrícola.

Por lo tanto, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, de manera general se requiere mejorar los costos de generación, disminuir las pérdidas técnicas y no técnicas, la alta cartera vencida, acrecentar la inversión para la construcción, optimización, modernización y mantenimiento del parque de generación y para la ampliación de las redes de transmisión, así como implementar una cultura que evite el robo de electricidad y del no pago del servicio eléctrico, y todo esto implica también una mejor determinación de la aplicación de los subsidios a que se refiere la legislación vigente.

El Banco Mundial se ha referido a la “equidad social”, que implica tanto el acceso universal al servicio como la asequibilidad, que se refiere a mantener las tarifas proporcionales a la capacidad de pago de los usuarios del servicio.

Dentro de las facultades de la Cámara de Diputados, el artículo 74 constitucional señala que entre ellas está la de aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y revisar la Cuenta Pública.

“**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si sea ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.⁶

La Cuenta Pública es el informe que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se entrega a la Cámara de Diputados, el mismo contiene información contable, presupuestaria, programática y complementaria de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los órganos autónomos y de cada uno de los entes públicos del sector paraestatal.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, por su parte, tiene como objetivo establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización y el artículo 46 establece:

“**Artículo 46.** En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la Administración Pública Paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:⁷

I. ...

II. ...

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión, y

c) Indicadores de resultados, y

IV. ...”

Como se observa no se establece la obligación de la entrega de resultados de los objetivos y metas y del desempeño de todos aquellos programas que transfieren recursos o subsidios.

Consecuentemente, la presente reforma propone que se acredite el desempeño de quienes administran recursos públicos y particularmente los subsidios en materia de energía eléctrica, propiciando que existan mecanismos de coordinación que no contempla actualmente la legislación, tal y como se ha señalado en párrafos anteriores, con el propósito fundamental de lograr focalizar dicho subsidio, a fin de que este cumpla con su objeto social de apoyar a la población más vulnerable. En general, las modificaciones que se realizan, son una actualización que repercuten en beneficio del sistema de contabilidad gubernamental, la transparencia y rendición de cuentas.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, así como un párrafo tercero y un párrafo cuarto al artículo 139 y una fracción VII al artículo 140 de la Ley de la Industria Eléctrica

Artículo Primero. Se adiciona un inciso d) a la fracción III del artículo 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental para quedar como sigue:

Artículo 46. En lo relativo a la federación, los sistemas contables de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades de la administración pública paraestatal y los órganos autónomos, permitirán en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala:

I. ...

II. ...

III. Información programática, con la desagregación siguiente:

a) Gasto por categoría programática;

b) Programas y proyectos de inversión;

c) Indicadores de resultados; y

d) Resultado del desempeño, alcance de metas y objetivos de los programas que transfieren recursos o subsidios, acreditando sus procesos de mejora continua, bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a que se refiere el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. ...

...

...

Artículo Segundo. Se adiciona un párrafo tercero y un párrafo cuarto al artículo 139 y una fracción VII al artículo 140 de la Ley de la Industria Eléctrica, para quedar como sigue:

Artículo 139. La CRE aplicará las metodologías para determinar el cálculo y ajuste de las Tarifas Reguladas, las tarifas máximas de los Suministradores de Último Recurso y las tarifas finales del Suministro Básico. La CRE publicará las memorias de cálculo usadas para determinar dichas tarifas y precios.

El Ejecutivo federal podrá determinar, mediante Acuerdo, un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales a que se refiere el párrafo anterior para determinados grupos de Usuarios del Suministro Básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE.

La CRE establecerá un proceso de mejora continua que permita perfeccionar la metodología empleada en la fijación de las tarifas del suministro básico de electricidad, definiendo en qué consisten los costos eficientes del suministro básico, como referencia para determinar las variables que permitan estimarlos y cuantificarlos.

En la estructura tarifaria vigente identificará los costos ineficientes de la CFE, con el objeto de que tales ineficiencias no sean transferidas a las tarifas eléctricas de los usuarios finales del suministro básico, por lo que los subsidios destinados al sector doméstico y agrícola no se podrán utilizar para financiar la operación deficiente de esta Empresa Productiva del Estado.

Artículo 140. La determinación y aplicación de las metodologías y tarifas referidas en el artículo anterior deberán tener como objetivos, entre otros:

I. a VI. ...

VII. Establecer mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Federal de Electricidad para el cálculo, la estimación, la determinación y la actualización de los subsidios que son otorgados, a través de tarifas eléctricas.

Transitorio

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

Notas

1. http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2018_1_578_a.pdf

2. http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Informes_simplificados/2018_ficha_GB_a.pdf

3. file:///C:/Users/administrator1/Downloads/Contexto-No.31-tarifas_electricas.pdf

4. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LIElec_110_814.pdf

5. Hallazgos de la auditoría de desempeño núm. 498-DE "Desempeño de la Empresa Productiva Subsidiaria CFE Suministrador de Servicios Básicos", realizada por la ASF con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2018.

6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, disponible en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

7. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

Referencias

-CIDE, ¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2011.

-CESOP, Tarifas eléctricas en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2013.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-Ley de la Industria Eléctrica.

-Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

-Informe de la ASF del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2018.

-Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 2 de septiembre de 2020.

Diputada Zaira Ochoa Valdivia (rúbrica)