

Secretaría de Hacienda y Crédito Público**Subsidios al Consumo de Energía Eléctrica**

Auditoría Especial: 11-0-06100-06-0069

GB-035

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la naturaleza, racionalidad e impacto económico de los subsidios al consumo de energía eléctrica, así como determinar el cumplimiento de los objetivos de esta política pública.

Alcance

Comprendió la revisión de la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en la determinación de la naturaleza del recurso federal otorgado bajo concepto de Subsidio al Consumo de Energía Eléctrica; la racionalidad de la política de precios y tarifas de la energía eléctrica de la SHCP; el impacto económico por los recursos que deja de recaudar el Gobierno Federal por el esquema de subsidios a la energía eléctrica y el cumplimiento de los objetivos de la política pública del esquema de subsidios a la energía eléctrica.

Antecedentes

Desde su creación, el 17 de agosto de 1937, la CFE tiene por objeto organizar y dirigir un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, basado en principios técnicos y económicos sin propósitos de lucro con la finalidad de obtener, con un costo mínimo, el mayor rendimiento posible en beneficios de los intereses generales.

Históricamente, las tarifas de la energía eléctrica abastecida por la CFE han sido subsidiadas. A finales de la década de los 80's se establecieron las tarifas horarias en el consumo de energía eléctrica, con el propósito de eliminar rezagos y distorsiones de la estructura de precios. No obstante, en las tarifas eléctricas persistía una mecánica deficiente para su ajuste; diversas actividades continuaban recibiendo subsidios injustificados y aun en el caso del consumo residencial, el subsidio alcanzó al 89.0% de los usuarios^{1/}.

^{1/} Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994, México 1990, pp. 8

Los subsidios a los precios y tarifas en la electricidad son significativos por su contribución a los programas de estabilización económica. Sin embargo, no constituyen un instrumento efectivo de redistribución, por el contrario, sus rezagos propician consumos excesivos, desperdicio de la energía y limitan las posibilidades de autofinanciamientos de las entidades del sector^{2/}.

En el periodo 1995-2000 la participación de nuevos agentes económicos privados en el sector eléctrico originó que la política de precios y tarifas se orientara a generar los recursos financieros necesarios para sufragar los costos totales de generación, reducir las presiones por mayores subsidios por parte del Gobierno Federal y favorecer la ampliación de la infraestructura que requería el sector^{3/}.

A principios del año 2000 la política tarifaria distribuía los subsidios sin aplicar un criterio de equidad, debido a que existía una alta correlación entre el consumo de energía eléctrica y el ingreso de las personas. Por lo tanto, sólo el 30.0% del subsidio era dirigido a los 4 últimos deciles, de la población de más bajos ingresos, lo que promovía el crecimiento del consumo de la energía eléctrica por arriba de su nivel óptimo entre los grupos de ingresos más altos^{4/}.

El sistema de subsidios generalizados en la facturación de los servicios eléctricos era ineficiente, por lo que existía un rezago importante en la relación precio-costo de la energía eléctrica que suministraba al país. Al cierre del año 2000 la relación precio-costo de CFE era de 70.0% y de Luz y Fuerza del Centro (LFC) de 51.0%, es decir, el precio medio por la venta de energía eléctrica observaba un déficit de 30.0% en la CFE y de 49.0% en LFC, respecto de su costo real de suministro. En ese año el monto total de subsidios otorgados por la federación fue de 56,800,000.0 miles de pesos, de los cuales más de las tres cuartas partes se dirigieron a subvencionar a los usuarios de los sectores residencial y agrícola^{5/}.

De acuerdo con el Quinto Informe de Gobierno, el subsidio al consumo de energía eléctrica fue de 105,819,000.0 miles de pesos en 2007; de 148,521,000.0 miles de pesos en 2008; de 132,334,000.0 miles de pesos en 2009, y de 102,118,000.0 miles de pesos en 2010. Sin embargo, en los Estados Financiero Dictaminados, al 31 de diciembre de 2010, la CFE reporta para su ejercicio un subsidio de 89,936,145.0 miles de pesos.

Resultados

1. Evaluación al diseño del sistema de Control Interno

Se constató que el diseño del sistema de control interno utilizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permite una seguridad razonable en la operación de la entidad, para la consecución de sus objetivos institucionales y en las operaciones que realiza.

^{2/} Ídem.

^{3/} Secretaría de Energía. Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, México, 1995.

^{4/} Secretaría de Energía. Programa Sectorial de Energía 2001-2006, México, 2001, pp. 49.

^{5/} Ídem.

2. Determinar la naturaleza del esquema de apoyo al Consumo de Energía Eléctrica

La SHCP no consideró, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 (PEF 2011), una partida presupuestal específica para subsidiar las tarifas eléctricas; sin embargo, en los Estados Financieros Dictaminados, al 31 de diciembre de 2011 de la CFE, se reconoció la existencia de subsidios al consumidor para complementar tarifas deficitarias por un monto de 52,575,004.0 miles de pesos. Por lo que se determinó, que la naturaleza del apoyo económico otorgado a las tarifas eléctricas no es clara y no cumple con el principio de revelación suficiente, ni con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

Véase acción(es): 11-0-06100-06-0069-01-001

3. Política de precios y tarifas a la energía eléctrica

Con la revisión de los acuerdos que autorizan los factores de ajuste a las tarifas para la venta de energía eléctrica publicadas en el DOF de fechas 7 y 17 de enero de 2003; 28 de diciembre de 2005; 21 y 26 de diciembre de 2007, y 21 de enero de 2009, se verificó que la SHCP autorizó dichos factores de ajuste, los cuales fueron aplicados a las tarifas eléctricas en 2011.

4. Racionalidad de la política de precios y tarifas de la energía eléctrica

Del análisis realizado a las estimaciones elaboradas por la SHCP con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010, se determinó que el subsidio otorgado a las tarifas de energía eléctrica se concentró en la población de mayores ingresos, ya que el decil X absorbió el 20.0% del subsidio, el IX el 13.8% y el VIII el 12.2%, que en conjunto representaron el 46.0% del subsidio otorgado a las tarifas de energía eléctrica; en tanto que, los deciles I, II, III, que corresponden a la población de más bajos ingresos, absorbieron el 5.2%, 5.7% y 6.8% para un total de 17.7%, lo cual no se ajustó al criterio de racionalidad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Véase acción(es): 11-0-06100-06-0069-01-002

5. Impacto económico por el monto que deja de recaudar el Gobierno Federal

Los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2011 de la CFE reflejaron un “subsidio a los consumidores” por 52,575,004.0 miles de pesos; por ese motivo, se constató que la SHCP autorizó un “reembolso de subsidio en efectivo” por 4,785,400.0 miles de pesos. El monto restante por 47,789,604.0 fue acreditado contra el aprovechamiento a cargo de CFE mediante la aplicación de una tasa del 9.0% sobre los activos fijos netos en operación del año anterior que fue de 57,292,226.0 miles de pesos, derivado de la aplicación de una tasa del 9.0% sobre los activos fijos netos en operación del año anterior.

En tal sentido, se constató que el impacto a las finanzas del Gobierno Federal por concepto del subsidio a la energía eléctrica otorgado en 2011 fue de 52,575,004.0 miles de pesos, ya que se dejaron de ingresar recursos por esa cantidad como resultado de la acreditación a la CFE de los subsidios otorgados a los consumidores contra el aprovechamiento generado por

dicha entidad por 57,292, 226.0 miles de pesos, además del reembolso del subsidio en efectivo por 4,785,400.0 miles de pesos para un total de 62,077,626.0 miles de pesos.

6. Inclusión del subsidio a la energía eléctrica en el Presupuesto de Gastos Fiscales

De la revisión del Presupuesto de Gastos Fiscales de 2011, se verificó que no se incluyó el monto de recursos por 91,050,000.0 miles de pesos que el Gobierno Federal dejaría de percibir por concepto del subsidio que se otorga a la CFE, monto que sí se menciona en el apartado de Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio presupuestal de 2011.

En los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2011 se informó de un subsidio a los consumidores por 52,575,004.0 miles de pesos, del cual se efectuó el acreditamiento del aprovechamiento del ejercicio por 57,292,226.0 miles de pesos.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación, son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos a las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Por lo que al disminuirse de los aprovechamientos el subsidio a las tarifas de energía eléctrica, el aprovechamiento tiene carácter de contribución y, por tanto, debió estar incluido en el Presupuesto de Gastos Fiscales.

Véase acción(es): 11-0-06100-06-0069-01-003

7. Solicitud del reembolso de subsidio en efectivo

Se constató que la SHCP autorizó a la CFE la cantidad de 4,785,400.0 miles de pesos para el reembolso del subsidio en efectivo, provenientes de recursos adicionales a los previstos por concepto de derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización previsto en la Ley Federal de Derechos, y que en opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario, en su carácter de instancia normativa competente en materia presupuestaria, consideró que los recursos señalados por la Unidad de Política de Ingresos, podrían destinarse a la Comisión Federal de Electricidad para cubrir el costo de los combustibles que se requieran para la generación de electricidad, por lo que dicho monto quedó reflejado en los Estados Financieros Dictaminados de la CFE, correspondientes al ejercicio fiscal de 2011.

8. Cumplimiento de los objetivos de la política del esquema de subsidios a la energía eléctrica

La SHCP instrumentó una política tarifaria al servicio público de energía eléctrica para la aplicación de ajustes periódicos y graduales mediante dos procedimientos: de deslices mensuales en las tarifas domésticas, de servicios y agrícolas, y de la aplicación de la Fórmula de Ajuste Automático.

Con las tablas mensuales de las tarifas eléctricas con los factores de ajuste mensuales durante 2011 proporcionadas por la CFE, se verificó que se aplicaron ajustes mensuales de 0.327% (4% anual, equivalente a la inflación esperada) a los cargos de las tarifas para el

servicio doméstico (tarifas 1, 1A, 1B, 1C, 1D, 1E y 1F), para el servicio de alumbrado público (tarifas 5 y 5^a) y para el servicio de bombeo de aguas negras y potables (tarifa 6), cuyo ajuste mensual fue de 0.483% (6% anual).

En conclusión, se determinó que la SHCP se apegó a la estrategia de realizar ajustes periódicos y graduales a las tarifas eléctricas para evitar impactos abruptos en la inflación, conforme a los objetivos de la política del esquema de subsidios a la energía eléctrica.

Acciones

Recomendaciones

11-0-06100-06-0069-01-001.- Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina el concepto y la naturaleza del esquema de apoyo a las tarifas eléctricas y, en función de ello, determine el tratamiento presupuestal que corresponda, a fin de cumplir con el principio de la revelación suficiente, y con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y selectividad. [Resultado 2]

11-0-06100-06-0069-01-002.- Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público diseñe y aplique una política a fin de que los beneficiarios de los precios y tarifas de la energía eléctrica se concentren en la población de menores ingresos. [Resultado 4]

11-0-06100-06-0069-01-003.- Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en el Presupuesto de Gastos Fiscales el monto de los recursos que se dejarían de percibir por concepto de aprovechamiento a cargo de CFE mediante la aplicación de una tasa del 9.0% sobre los activos fijos netos en operación del año anterior. [Resultado 6]

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 3 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 3 Recomendación(es).

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que la SHCP no cumplió con las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza, racionalidad e impacto económico de los subsidios a la energía eléctrica, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado de este informe, donde se destaca que en el esquema de apoyo a la energía eléctrica la SHCP no tiene definida con claridad su naturaleza, lo que representa un área de opacidad del Gobierno Federal. En los documentos de planeación nacional se hace referencia a este esquema como subsidio, cuya finalidad es apoyar a la población de menores recursos; pero su funcionamiento no corresponde a las características de esta figura de política fiscal emitida por la SHCP. Tampoco existe claridad en el registro contable

de estas operaciones, lo que limita su seguimiento y evaluación. El impacto económico que representó en 2011 esta política pública para las finanzas del Gobierno Federal es haber dejado de recaudar 62,077,626.0 miles de pesos.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del sistema de control interno en la SHCP.
2. Analizar la naturaleza del esquema de subsidios a las tarifas de energía eléctrica y la política de precios y tarifas.
3. Analizar la racionalidad de los precios y tarifas a la energía eléctrica.
4. Revisar el impacto económico de los subsidios a la energía eléctrica.
5. Analizar el cumplimiento de objetivos del esquema de subsidios a las tarifas de energía eléctrica.

Áreas Revisadas

La Dirección de Política tarifaria de los sectores eléctricos y transportes, adscrita a la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 28, último párrafo
2. Ley de Ingresos de la Federación: artículo 27, párrafos primero, segundo y tercero, fracciones I y III, artículo 27, fracciones I y III
3. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 2, fracción LIII.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, numeral 14, fracción I, Tercera y Cuarta Norma; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, eje 2, objetivo 1, estrategias 1.1 y 1.3.; Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros, numeral 6.11; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje 3., Objetivo 1, Estrategia 1.1

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental: Revelación Suficiente.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.