

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS FEDERALES DESTINADOS AL SECTOR COMBUSTIBLES Y ENERGÍA 2006-2020

DIRECCIÓN GENERAL DE FINANZAS

JUNIO 2021

SERIE: SEGUIMIENTO AL CICLO PRESUPUESTARIO



Propósito del documento “Evolución de los recursos federales destinados al Sector Combustibles y Energía 2006-2021”

El Instituto Belisario Domínguez (IBD), como órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, tiene dentro de sus funciones elaborar análisis de coyuntura en los campos de competencia del Senado de la República.

Lo anterior estará sujeto a los principios de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia que rigen el trabajo del Instituto.

En este contexto, una de las funciones de la Dirección General de Finanzas (DGFI) es realizar análisis, estudios e investigaciones sobre la composición y el comportamiento del ingreso, gasto, inversión, deuda y financiamiento públicos en el ámbito de la hacienda federal.

En cumplimiento de esta responsabilidad, se elabora un análisis relevante, objetivo, imparcial, oportuno y eficiente de la evolución de los recursos federales destinados al Sector Combustibles y Energía 2006-2021 con el fin de contribuir a la toma de decisiones legislativas del Senado y apoyar en el ejercicio de sus facultades de supervisión y control.

El presente documento analiza los principales componentes del presupuesto aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación y el gasto ejercido reportado en la Cuenta Pública en las áreas y ramos/Entidades que participan en el Sector Combustibles y Energía para los ejercicios fiscales de 2006 a 2021.

Evolución de los recursos federales destinados al Sector Combustibles y Energía 2006-2020

- En el PEF-2021 se aprobó un presupuesto de 976,860.4 millones de pesos al Sector Combustibles y Energía, monto que representa el 21.2% del gasto programable del sector público estimado.
- En un comparativo histórico 2006-2020, se observan diferencias entre los recursos federales aprobados y los erogados en cada ejercicio fiscal en Combustibles y Energía; destacan los años 2006, 2008, 2010 y 2016, en los que el gasto ejercido supera por 52.2%, 36.6%, 21.1% y 43.5%, respectivamente, a la previsión aprobada en el presupuesto de egresos.
- A partir de 2017, los *Subsidios a las Tarifas Eléctricas* han presentado un gasto ejercido superior al aprobado; además de que en cada ejercicio fiscal se destinan recursos adicionales al programa *Apoyo Federal para Pago de Adeudos de Suministro de Energía Eléctrica*.

I. Aspectos generales del presupuesto federal destinado al Sector Combustibles y Energía en 2021

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021 (PEF-2021), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2020, se asignó un presupuesto neto para el Sector Combustibles y Energía¹ de 976,860.4 millones de pesos (mdp) para implementar los “programas, actividades y proyectos relacionados con la producción y comercialización de combustibles y energía, tales como el petróleo y gas natural, carbón y otros combustibles minerales sólidos, combustibles nucleares y otros, electricidad y la energía no eléctrica” (DOF, 2010; 2010a). Este monto equivale a 21.2% del gasto programable del sector público² de 4 billones 618,338.9 mdp; por lo que se ubica como una de las 5 funciones con mayor presupuesto asignado, sólo superado por Educación (ver figura 1).

Mientras que, al interior de las funciones de Desarrollo Económico,³ Combustibles y Energía concentra el 80.3% de las previsiones presupuestarias del PEF-2021 (ver Figura 2). La implementación de acciones o programas vinculados con esta función corresponde al Ramo Administrativo 18 Energía, el Ramo General 23 Provisiones Salariales y Económicas, las entidades del Ejecutivo Federal Comisión Reguladora de Energía (CRE) y Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH); así como las denominadas Empresas Productivas del Estado (EPE): Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

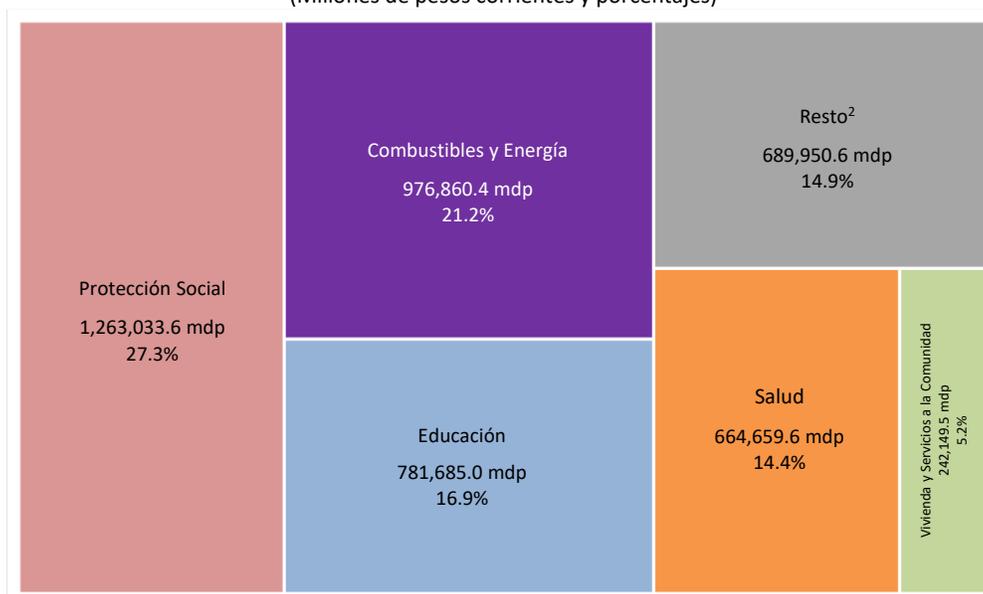
¹ En la clasificación funcional del gasto, el gasto programable se agrupa según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Con esta clasificación se identifica el presupuesto destinado a funciones de gobierno, desarrollo social y desarrollo económico, con lo que es posible identificar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzarlos (SHCP, 2015). La función Combustibles y Energía se integra en la finalidad de Desarrollo Económico.

² El gasto programable es el que realiza el Gobierno Federal para el cumplimiento de sus funciones a través de programas para proveer bienes y servicios a la población, así como los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, condicionando su gasto al cumplimiento de objetivos específicos (SHCP, 2015).

³ La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a cinco clasificaciones: administrativa, funcional y programática, económica, geográfica y de género (artículo 28). La misma norma define que la clasificación funcional y programática “agrupa a las previsiones de gasto con base en las actividades que por disposición legal le corresponden a los ejecutores de gasto y de acuerdo con los resultados que se proponen alcanzar, en términos de funciones, programas, proyectos actividades, indicadores, objetivos y metas.”

Figura 1. Principales Funciones del Gasto Programable¹ en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021

(Millones de pesos corrientes y porcentajes)



Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

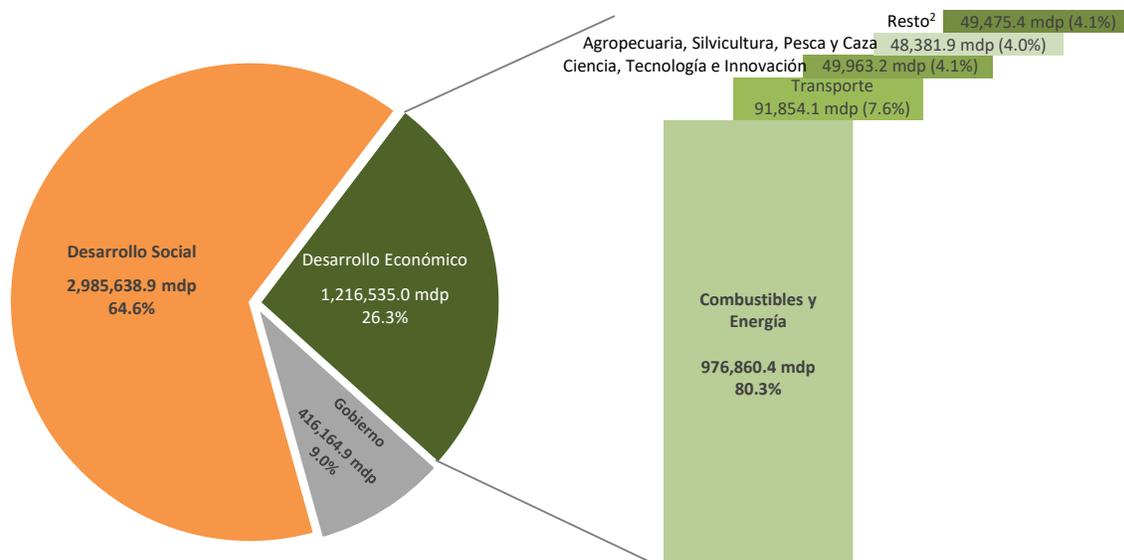
¹ Neto de aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² En Resto se incluyen las funciones: Legislación, Justicia, Coordinación de la Política de Gobierno, Relaciones Exteriores, Asuntos Financieros y Hacendarios, Seguridad Nacional, Asuntos de Orden Público y de Seguridad Interior, y Otros Servicios Generales, de la finalidad Gobierno; Protección Ambiental, Recreación, Cultura y Otras Manifestaciones Sociales, y Otros Asuntos Sociales, de Desarrollo Social; y, Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General, Agropecuaria, Silvicultura, Pesca y Caza, Minería, Manufacturas y Construcción, Transporte, Comunicaciones, Turismo, Ciencia, Tecnología e Innovación, y Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos, de Desarrollo Económico.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2021, SHCP.

Figura 2. Gasto Programable¹ en el Presupuesto de Egresos de la Federación por Finalidad y Funciones de Desarrollo Económico, 2021

(Millones de pesos corrientes y porcentajes)



Nota: Las sumas de los parciales pueden no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ Neto de aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² En Resto se incluyen las funciones: Asuntos económicos, Comerciales y Laborales en General; Minería, Manufacturas y Construcción; Comunicaciones; Turismo, y Otras Industrias y Otros Asuntos Económicos.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF-2021, SHCP.

II. Evolución del gasto federal en el Sector Combustibles y Energía 2006-2021

Las cifras reportadas en esta sección difieren a las presentadas con anterioridad, ya que corresponden a montos brutos, por lo que incluyen subsidios y transferencias a las Entidades de Control Directo, así como aportaciones al ISSSTE; y se integran en mayor medida a partir de la información publicada por la SHCP en las bases de datos del PEF y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), así como de los estados analíticos de la CHPF, que no integran cifras en términos netos para los ramos y clasificación funcional-programática del gasto público federal.⁴ Además, el periodo de análisis se define de 2006 a 2021 dada la consistencia de la información revisada y analizada en los diferentes componentes de la CHPF.

En el periodo 2006-2021, los ramos administrativos y las entidades que han integrado funciones, programas y/o acciones alineadas a Combustibles y Energía son Energía, PEMEX y CFE. Asimismo, contribuyen para este fin la CRE y la CNH, derivado de su creación en la reforma energética de 2014 como Órganos Coordinados en Materia Energética (DOF, 2014) y su inclusión en el PEF para el ejercicio fiscal de 2015; Provisiones Salariales y Económicas, integrado a partir de 2010 y cuya previsión presupuestal se destina en mayor medida a la entrega de subsidios a las tarifas eléctricas. Finalmente, entre 2006 y 2009, aún operaba la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LFC); y en 2009 se integra presenta un ejercicio de gasto adicional por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En la comparación histórica, se estima que los recursos federales aprobados para el Sector Combustibles y Energía en el presupuesto de egresos para el periodo 2006-2021, presentan una tasa media de crecimiento anual real (TMCAR) de 4.2%. Al agrupar el presupuesto en la función Combustibles y Energía por periodo sexenal, se identifica que entre 2007 y 2012 la asignación aprobada presentó una TMCAR de 8.9% y para 2013-2018 fue de -3.0%. Esta diferencia en tasas de crecimiento refleja el proceso de reformas que se han decretado en el sector, las cuales han mantenido algunos elementos institucionales tradicionales (propiedad pública de los recursos naturales) que se han combinados con la reorganización de las empresas públicas (PEMEX, LFC y CFE) y una apertura limitada a la inversión privada, nacional y extranjera, en gas natural, gas licuado del petróleo (GLP) y petroquímica (CEPAL, 2001; ASF, 2016).

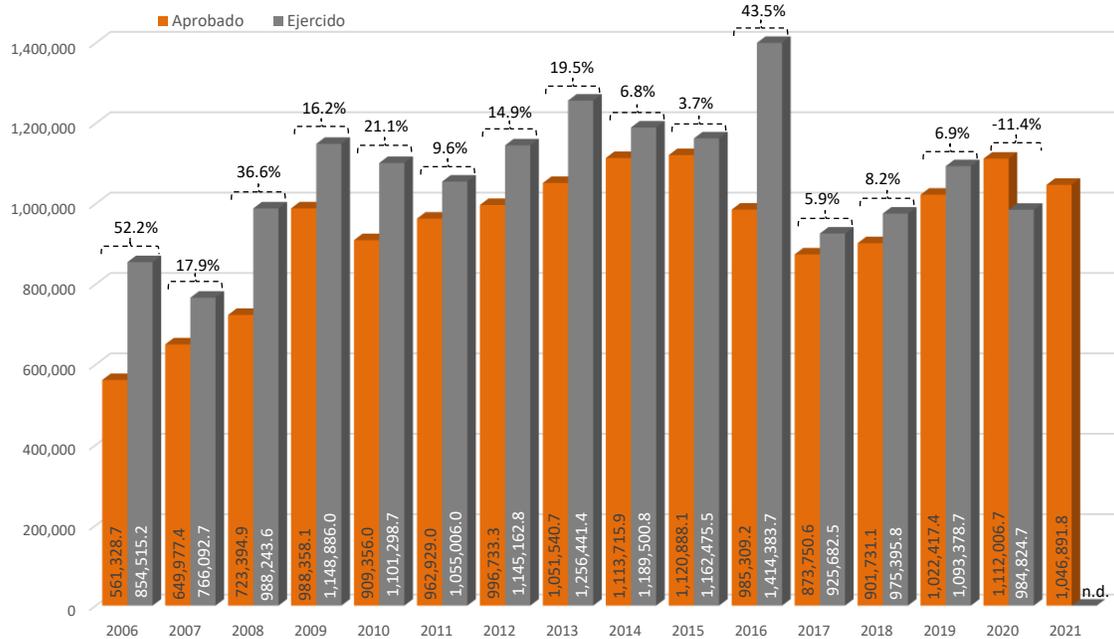
Durante el periodo de 2006 a 2020 (último año con CHPF disponible), se presentan variaciones entre los recursos aprobados en el PEF y el gasto ejercido en cada ejercicio fiscal; aspecto que se establece con una diferencia entre la tasa media de crecimiento anual real (TMCAR): el presupuesto aprobado presenta una tasa de 5.0%, mientras que la del gasto ejercido es de 1.0%. Sin embargo, destacan los años 2006, 2008, 2010 y 2016, en los cuales el gasto ejercido supera por 52.2%, 36.6%, 21.1% y 43.5%, respectivamente, a la previsión aprobada en el presupuesto federal. Además, en el ejercicio fiscal de 2020 se presenta la única variación negativa del periodo entre el presupuesto aprobado y el ejercido en Combustibles y Energía (ver Figura 3).

En lo que respecta al ejercicio fiscal de 2016, el mayor gasto ejercido se explica en gran medida por una ampliación al gasto presupuestario no contemplado en la asignación del PEF-2016 para el Ramo 18 Energía, que tuvo como fin principal realizar aportaciones patrimoniales a PEMEX y la CFE. Estas aportaciones

⁴ Durante el periodo en que se realizó el análisis para este documento, los analíticos del PEF para años anteriores a 2012 presentaron dificultades para su consulta.

correspondieron a los compromisos asumidos por el Gobierno Federal en la Reforma Energética de 2014, que implicaron que la SENER realizara aportaciones patrimoniales destinadas a la asunción de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo tanto de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias como de la CFE. Adicionalmente, la SENER realizó una contribución para mejorar las finanzas de PEMEX y para el inicio de operaciones del Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS)⁵ (DOF, 2015a; 2016; SHCP, 2017).

Figura 3. Gasto federal aprobado y ejercido en la función Combustibles y Energía,* 2006-2021
(Millones de pesos constantes de 2021 y porcentajes)



Nota: se emplea como deflactor el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100.

* Incluye aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006 a 2021, la CHPF 2006 a 2019, la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP e información del CEFP.

III. Evolución del gasto federal en los componentes de la función Combustibles y Energía

Para identificar el tipo de servicios o bienes que provee el Sector Público, el clasificador funcional del gasto agrupa los componentes o subfunciones⁶ de la función Combustibles y Energía, en los conceptos siguientes (DOF, 2010a):

- 1) **Carbón y Otros Combustibles Minerales Sólidos**, que comprende carbón de todas las calidades, lignito y turba, sea cual fuere el método de extracción o beneficio y su conversión en otras formas de combustibles, como el coque o el gas; la conservación, descubrimiento, aprovechamiento y explotación racionalizada de recursos de combustibles minerales sólidos; así como la administración de asuntos y

⁵ La aportación patrimonial a la CFE fue de 161,080.2 mdp (precios corrientes) destinados a la asunción de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones; a PEMEX se aportaron 134,230.6 mdp para cubrir obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones y 26,500.0 mdp para mejorar sus finanzas; mientras que al CENAGAS se destinaron 1,540.0 mdp (SHCP, 2017).

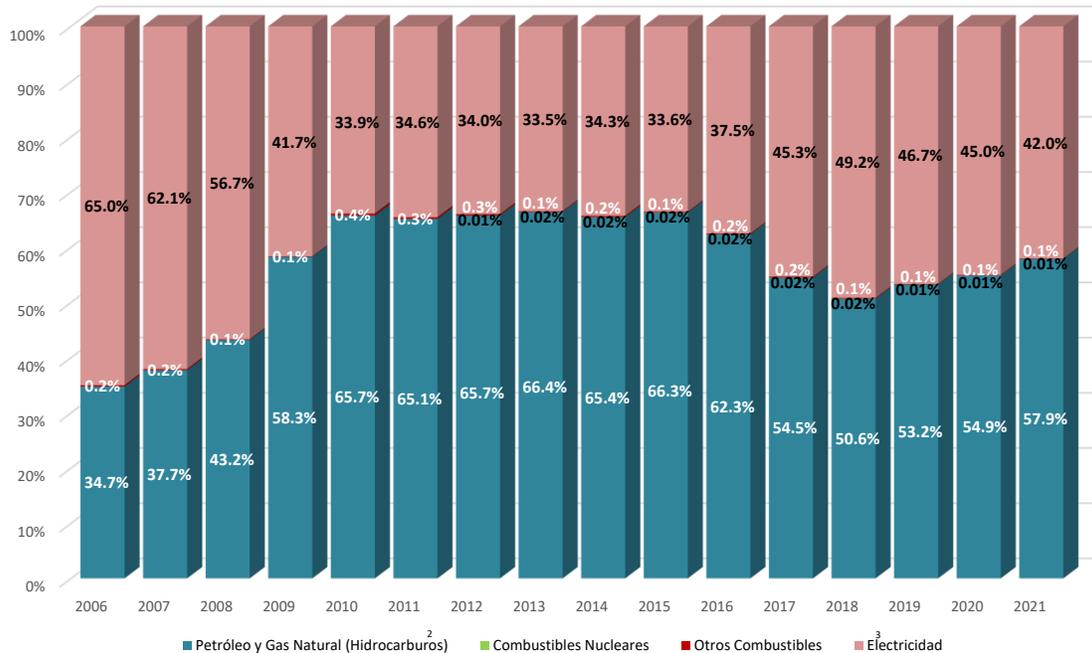
⁶ La clasificación funcional del gasto ha sido estructurada en 4 finalidades identificadas con el primer dígito de la clasificación, 28 funciones identificadas por el Segundo dígito y 111 subfunciones correspondientes al tercer dígito (CONAC, 2010a).

servicios relacionados con los mismos. Incluye la supervisión y reglamentación de la extracción, el procesamiento, la distribución y la utilización de combustibles minerales sólidos, así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre asuntos y servicios relacionados con los mismos.

- 2) **Petróleo y Gas Natural (Hidrocarburos)**, incluye la exploración y explotación de crudo y gas, la refinación del crudo, el procesamiento del gas, así como la petroquímica básica y otros petroquímicos secundarios. Considera entre otras actividades sustantivas: la perforación y terminación de pozos, construcción de plataformas y plantas de proceso de refinación, así como plantas criogénicas. Asimismo incluye la supervisión y reglamentación de la extracción, procesamiento, distribución y utilización de petróleo y gas natural.
- 3) **Combustibles Nucleares**, incluye la administración de asuntos y servicios relacionados con los combustibles nucleares; conservación, descubrimiento, aprovechamiento y explotación racionalizada de recursos de materiales nucleares; supervisión y reglamentación de la extracción y el procesamiento de materiales de combustible nuclear y de la fabricación, distribución y utilización de elementos de combustible nuclear; así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre asuntos y servicios relacionados con los mismos.
- 4) **Otros Combustibles**, incluye la administración de asuntos y servicios que conciernen a combustibles como el alcohol, la madera y sus desechos, el bagazo y otros combustibles no comerciales; así como la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre disponibilidad, producción y utilización de esos combustibles.
- 5) **Electricidad**, incluye la generación, transformación, conservación, aprovechamiento, transmisión y venta de energía eléctrica, así como la construcción y mantenimiento de plantas de generación, sistemas de transformación y líneas de distribución. También considera la supervisión, reglamentación, producción y difusión de información general, documentación técnica y estadística.
- 6) **Energía no Eléctrica**, comprende la administración de asuntos y servicios de la energía no eléctrica, eólica y solar que se refieren principalmente a generación, transformación, transmisión, producción, distribución y utilización de calor en forma de vapor y agua o aire calientes; así como la construcción y mantenimiento de plantas de generación, sistemas de transformación y líneas de distribución; la producción y difusión de información general, documentación técnica y estadísticas sobre disponibilidad, producción y utilización de las mismas.

En este sentido, la revisión de la evolución de los recursos asignados al Sector Combustibles y Energía permite identificar que entre 2006 y 2021 se han concentrado en Petróleo y Gas Natural (Hidrocarburos), con mayor participación presupuestaria de PEMEX; y en Electricidad, mayormente vía CFE y, a partir de 2016, en Provisiones Salariales y Económicas por la previsión en el gasto federal para cubrir los *Subsidios a las Tarifas Eléctricas*. Por su parte, los componentes de Combustibles Nucleares y de Otros Combustibles tienen una participación presupuestaria marginal (ver Figura 4).

Figura 4. Gasto programable asignado¹ en las subfunciones de Combustibles y Energía, 2006-2021
(Porcentajes)



Nota: La suma de los parciales puede no coincidir con el total debido al redondeo de cifras.

¹ Incluye aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² Hasta 2011 se refiere a la subfunción *Hidrocarburos*.

³ Hasta 2011 se refiere a la subfunción *Otros*.

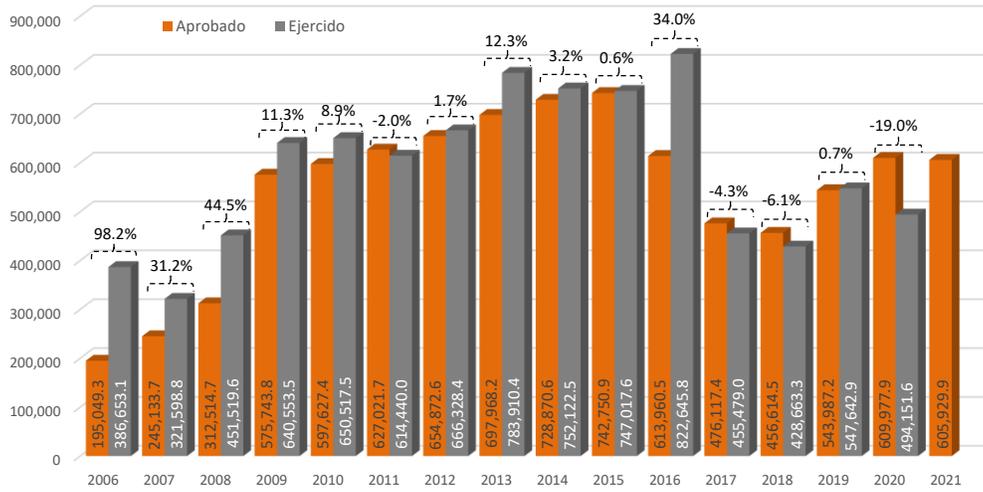
Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006 a 2021, la CHPF 2006 a 2019, la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP e información del CEFP.

Al igual que el gasto total, para cada subfunción de Combustibles y Energía el presupuesto aprobado y el gasto ejercido presentan diferencias en los ejercicios fiscales del periodo 2004-2020 (ver Figura 4a); no obstante, los recursos destinados a Petróleo y Gas Natural (Hidrocarburos) presentan una tendencia creciente mayor a la observada en el sector — de 4.7% para el aprobado y de 1.9% para el gasto ejercido—, con una TMCAR (periodo 2006-2019) de 8.5% en el aprobado y 1.8% en el ejercicio del gasto.

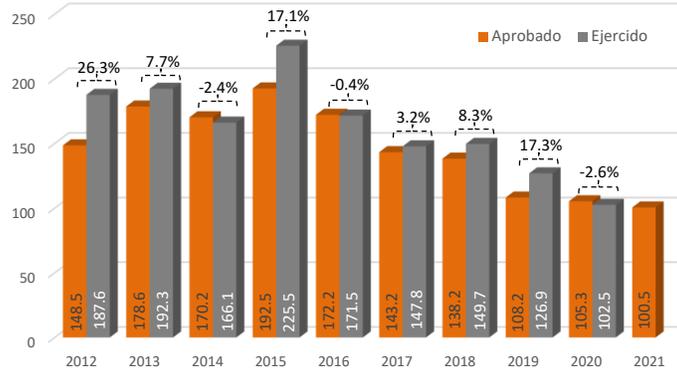
Las previsiones para Electricidad presentan TMCAR de 2.3% para el aprobado y de 0.3% para el gasto ejercido. Por su parte, Otros Combustibles observa resultados contrastantes entre los recursos asignados y los ejercidos, con TMCAR de -1.7% y 1.6%, respectivamente. Finalmente, al tomar como base el año 2012, en el que se desagrega el componente de Combustibles Nucleares como subfunción de Combustibles y Energía, registra una TMCAR negativa en ambos conceptos del gasto (-4.2% para el aprobado y -7.3% para el ejercicio).

Figura 4a. Gasto asignado y ejercido¹ en las subfunciones de Combustibles y Energía, 2006-2021
(Millones de pesos constantes de 2021 y porcentajes)

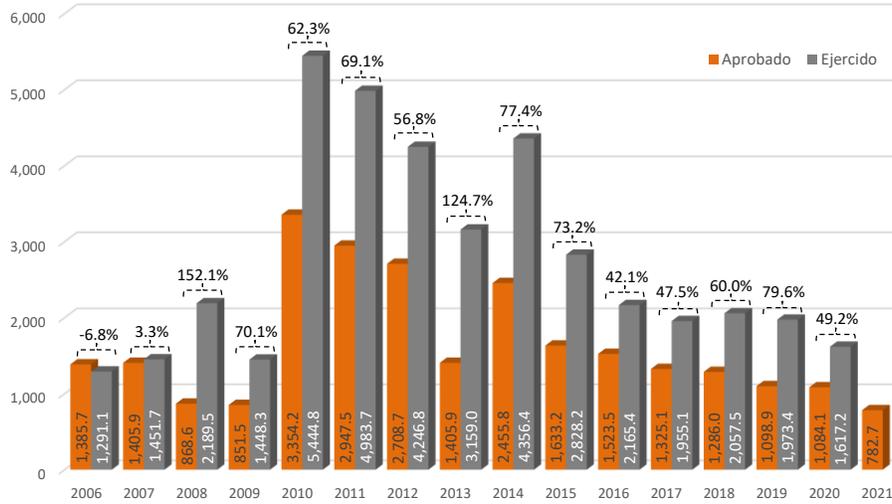
a) Petróleo y Gas Natural (Hidrocarburos)²



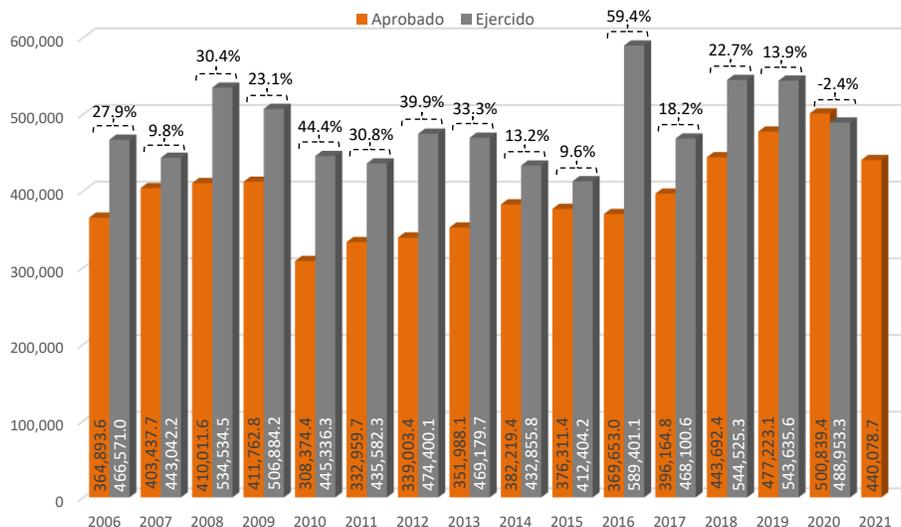
b) Combustibles Nucleares³



c) Otros Combustibles⁴



d) Electricidad



Nota: se emplea como deflactor el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100.

¹ Incluye aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² Hasta 2011 se refiere a la subfunción *Hidrocarburos*.

³ Este concepto se desagrega a partir de 2012, en consistencia con la Clasificación Funcional del Gasto publicada en el DOF en 2010.

⁴ Hasta 2011 se refiere a la subfunción *Otros*.

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006 a 2021, la CHPF 2006 a 2019, la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP e información del CEFP.

IV. Erogaciones en Combustibles y Energía según la Clasificación Económica del Gasto

La Ley General de Contabilidad Gubernamental⁷ establece, en su artículo 46, fracción II inciso b), la Clasificación Económica que, de acuerdo con el Artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, “agrupa a las previsiones de gasto en función de su naturaleza económica y objeto, en erogaciones corrientes, inversión física, inversión financiera, otras erogaciones de capital, subsidios, transferencias, ayudas, participaciones y aportaciones federales.” En este sentido, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) publicó en 2010 el Clasificador por Tipo de Gasto y en 2011 la Clasificación Económica de los ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos (DOF, 2010b; 2011)⁸.

De esta forma, los conceptos de gasto a considerar en la clasificación económica son:

- Gasto corriente, las erogaciones que realizan los entes públicos del Gobierno General para la producción de bienes y servicios públicos no de mercado que satisfacen directamente necesidades individuales y colectivas. Los gastos destinados a este fin comprenden las remuneraciones, los bienes y servicios

⁷ La Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008, tiene como objeto “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, para facilitar a los entes públicos el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia económica y eficiencia del gasto e ingresos públicos” (DOF, 2011; 2015).

⁸ En 2015, el CONAC estableció cambios al Clasificador por Tipo de Gasto (Clasificación Económica) para “identificar con mayores elementos la naturaleza económica del gasto público ya que los conceptos que se adicionan a esta clasificación permiten identificar los recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones, así como los recursos destinados a cubrir las participaciones a las entidades federativas y municipios, los cuales se clasifican como gasto corriente, sin que estos recursos fueran destinados al gasto operativo o a la prestación de servicios públicos” (DOF, 2015).

adquiridos, más o menos la variación de existencias, la depreciación y amortización y los pagos de impuestos a la producción e importaciones, si corresponde.

- b) Gasto de capital (inversión), los gastos realizados por el ente público destinados a la formación de capital fijo, al incremento de existencias, a la adquisición de objetos valiosos y de activos no producidos, así como las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de éstos con tal propósito y las inversiones financieras realizadas con fines de política. Incluye los gastos en remuneraciones y bienes servicios destinados a construir activos tangibles o intangibles por administración.

En el periodo 2006 a 2021 se observa una reorganización entre los diversos conceptos de la clasificación económica en que se agrupa el gasto federal en el PEF para cada ejercicio fiscal (ver Figura 5), beneficiando en mayor medida al gasto de inversión al incrementarse la proporción que representa del total —del 21.6% en 2006 pasa a 44.5% en 2021—. De esta forma, el gasto de inversión presenta una TMCAR de 9.4%; sin embargo, este crecimiento está impulsado en mayor medida por el dinamismo en Otros gastos (de capital) que presenta una mayor TMCAR de 35.9% —incluye inversión financiera —; mientras que para la inversión física se tiene una TMCAR de 7.5%.

Por su parte, el gasto corriente disminuye su participación de 73.4% en 2006 hasta 49.2% en 2021; no obstante, alcanza una TMCAR de 1.5%; crecimiento que refleja las TMCAR observadas en los conceptos de Gasto de operación (4.2%) y Servicios personales (0.4%), además de la inclusión a partir del PEF-2016 de recursos etiquetados como Subsidios (de gasto corriente) y que corresponden al presupuesto aprobado en el Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas que tienen como fin cubrir *Subsidios a las Tarifas Eléctricas*.⁹

En este sentido, es importante recordar que en la última década el sector de la energía eléctrica fue sometido a significativas reformas institucionales, especialmente siguiendo la Reforma Energética de 2013 que, aunque no tuvo como fin directo la reforma de los subsidios a la energía, consideró como una de sus principales metas mejorar la eficiencia del sector y disminuir costos, lo cual podría traducirse en una reducción de los subsidios.¹⁰ Además, en atención a las nuevas condiciones creadas por la Reforma Energética, a partir de 2014 la CRE incorporó una fórmula donde se evalúa con más precisión el costo de la generación de la CFE y el Ejecutivo Federal tiene la facultad para determinar un mecanismo de fijación de tarifas distinto al de las tarifas finales para determinados grupos de Usuarios del Suministro Básico, en cuyo caso el cobro final hará transparente la tarifa final que hubiere determinado la CRE (DOF, 2014; 2017; CFE, 2016; SENER, 2012; Sánchez *et al*, 2018).

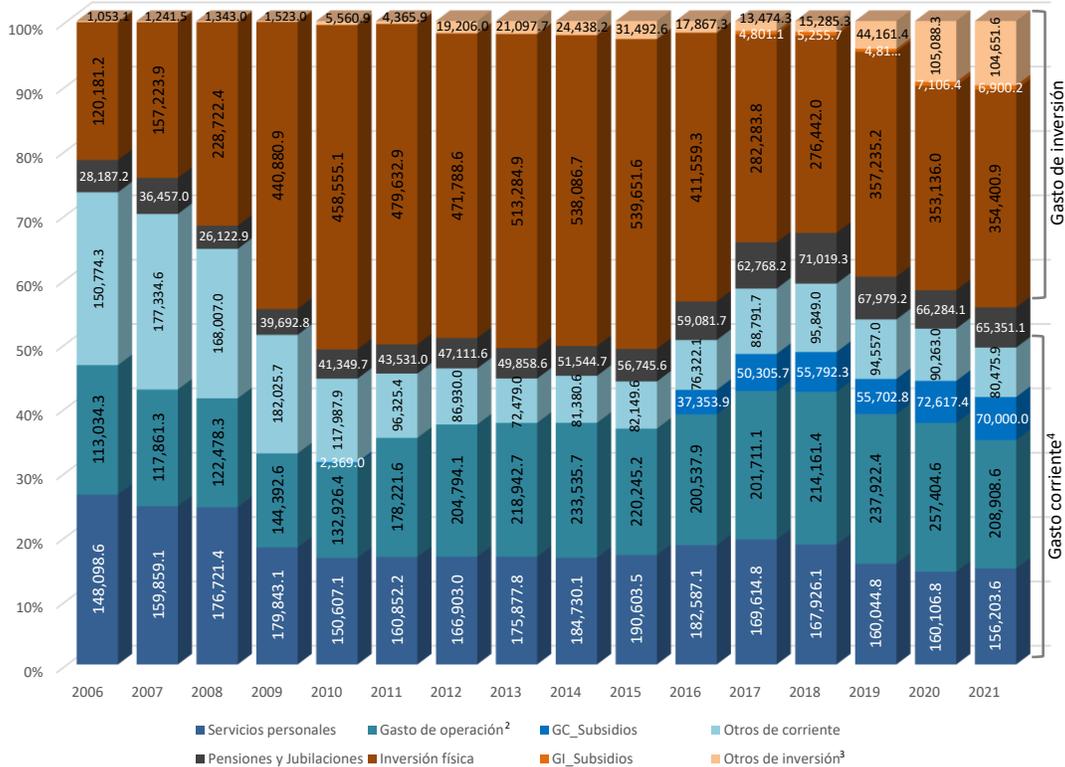
De esta forma, la SHCP asignó en el PEF-2016 una transferencia por 37,353.9 mdp (a precios de 2021) para cubrir parte de los *Subsidios a las Tarifas Eléctricas* —subsidios que son financiados mediante una transferencia contable, por lo que el Gobierno Federal reembolsa a la CFE los subsidios transferidos a sus consumidores descontándole los impuestos y aprovechamientos que de cualquier otra manera la CFE tendría que pagar al gobierno (SENER, 2012)—. Además, a partir de 2017, los subsidios del gasto corriente vinculados al consumo de

⁹ Programa presupuestario integrado en el ramo general 23 Provisiones Salariales y Económicas mediante el cual se cubre el subsidio que otorga el Gobierno Federal, a través de la CFE, al usuario final del servicio de energía eléctrica (Morales, 2020).

¹⁰ Los subsidios a las tarifas eléctricas se definen como la diferencia entre el precio de la electricidad pagada por los consumidores y el costo promedio de suministro (SENER, 2012).

energía no sólo han presentado un gasto ejercido superior al aprobado, sino que también se han visto adicionados por recursos transferidos en cada ejercicio fiscal por el programa *Apoyo Federal para Pago de Adeudos de Suministro de Energía Eléctrica*.¹¹

Figura 5. Gasto programable asignado¹ a Combustibles y Energía según clasificación económica, 2006-2021
(Millones de pesos constantes de 2021 y porcentajes)



Nota: se emplea como deflactor el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100.

¹ Incluye aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² De 2006 a 2009 incluye los conceptos de gasto en Materiales y Suministros y en Servicios Generales.

³ Incluye inversión financiera.

⁴ La reforma al clasificador por tipo de gasto de 2015, permite identificar los recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones; en años previos se consideraba como gasto corriente, el monto correspondiente a este concepto se obtiene del analítico del detalle del PEF (PEMEX y CFE).

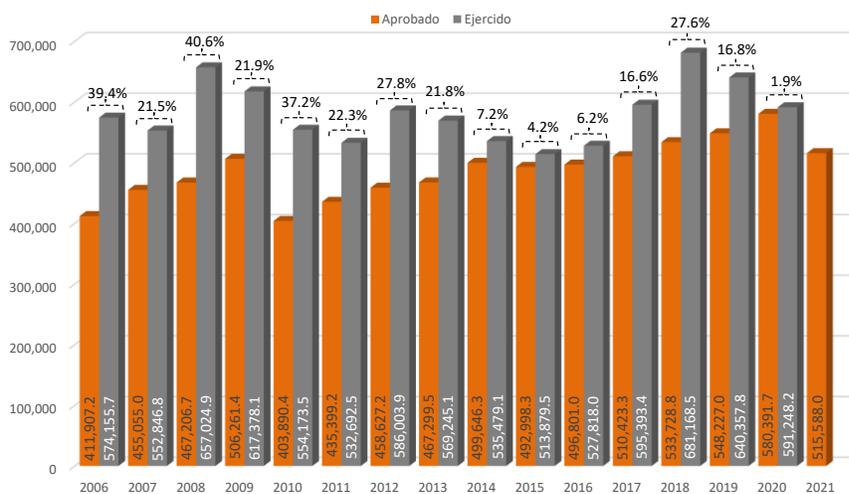
Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006 a 2021, la CHPF 2006 a 2019, la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP e información del CEFPE.

Finalmente, los conceptos de gasto que corresponden a la clasificación económica presentan diferencias entre los recursos aprobados en el PEF y el monto ejercido en cada ejercicio fiscal (ver Figura 5a). El gasto corriente observa mayores recursos ejercidos en todos los años de análisis; mientras que el gasto en pensiones y jubilaciones —correspondientes en su totalidad a recursos de PEMEX— y el de inversión presentan cambios sustantivos en el comportamiento del gasto. Respecto al gasto de inversión destaca la diferencia entre los presupuesto aprobado y ejercido en 2016 de 90.2%, la cual se explica por un mayor gasto ejercido por la SENER para cumplir con los compromisos del Gobierno Federal para asumir la transformación de PEMEX y la CFE como Empresas Productivas del Estado —compromisos que implicaron realizar aportaciones patrimoniales a ambas Empresas destinadas a la asunción de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones—.

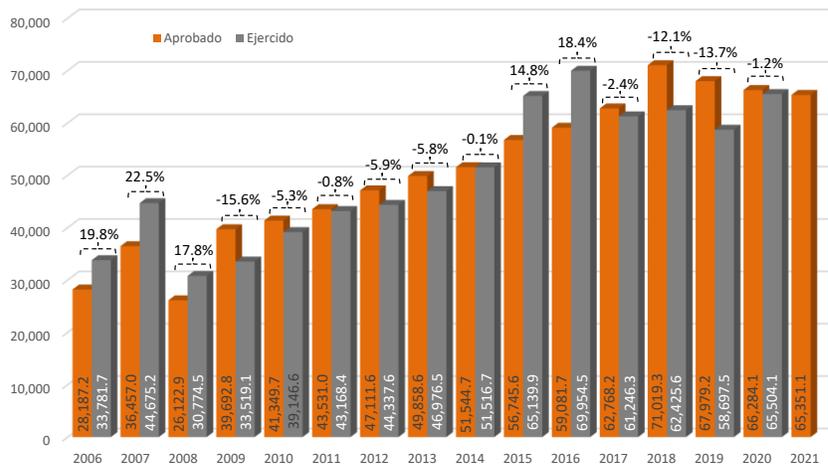
¹¹ El Programa se da de alta en el transcurso del ejercicio fiscal vigente estando destinado para el apoyo federal a las entidades federativas, para el pago de adeudos de suministro de energía eléctrica, transfiriendo los recursos convenidos con la CFE y las entidades federativas que son apoyadas a través de este programa (SHCP, 2018).

Figura 5a. Gasto programable aprobado y ejercido¹ en Combustibles y Energía según clasificación económica, 2006-2021
(Millones de pesos constantes de 2021 y porcentajes)

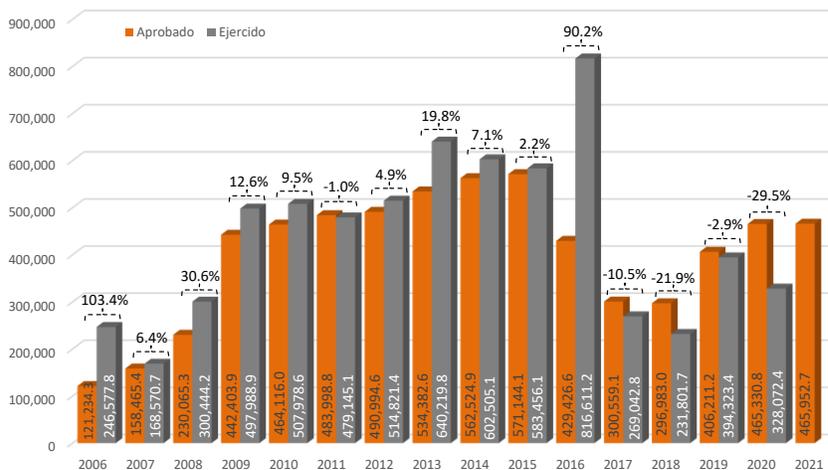
a) Gasto Corriente



b) Pensiones y Jubilaciones²



c) Gasto de Inversión



Nota: se emplea como deflactor el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto 2021=100.

¹ Incluye aportaciones al ISSSTE y subsidios, transferencias y apoyos fiscales a entidades de control directo y empresas productivas del Estado.

² La reforma al clasificador por tipo de gasto de 2015 permite identificar los recursos destinados al pago de pensiones y jubilaciones; en años previos se consideraba como gasto corriente, el monto correspondiente a este concepto se obtiene de los análisis del PEF (PEMEX y CFE).

Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2006 a 2021, la CHPF 2006 a 2019, la página de Transparencia Presupuestaria de la SHCP e información del CEFP.

V. Consideraciones adicionales sobre el presupuesto federal destinado a Combustibles y Energía

La información que provee el presupuesto de egresos de la federación permite identificar las áreas prioritarias para el Estado, así como aquellas en las que las previsiones de recursos públicos responden tanto a la demanda de servicios públicos por parte de la población como al cumplimiento de diversas leyes que imponen gastos ineludibles por obligaciones del Gobierno Federal.

En el caso específico del Sector Combustibles y Energía, la revisión del ciclo presupuestario de cada ejercicio fiscal muestra que durante el periodo 2006-2021 el Sector ha observado ampliaciones presupuestarias significativas que han tenido como fin apoyar la operación y la prestación de servicios a la población que realizan PEMEX y la CFE. Lo anterior, ha sido particularmente visible luego de la Reforma Energética de 2013 (así como la expedición de leyes nuevas y reforma a otras durante 2014), toda vez que los cambios han significado gasto adicional que le permita el Ejecutivo Federal cumplir con compromisos contraídos para apoyar la transformación de PEMEX y CFE a Empresas Productivas del Estado.

Por otro lado, estos cambios han permitido identificar de forma clara los apoyos que se dan a la CFE para otorgar subsidios a la población por el consumo de energía, así como las transferencias que el Ejecutivo Federal, a través de la SENER, aplica para apoyar la operación de ambas empresas. No obstante, para cumplir con la disposición de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto a que la clasificación funcional “permitirá conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada una de las etapas del proceso presupuestario”, se requiere complementar la información presentada en este documento con la revisión de los programas presupuestarios que cada entidad del Sector de Combustibles y Energía implementa para cumplir con sus funciones y complementar con los resultados en materia de política energética presentados por el Gobierno Federal y los organismos especializados en la materia.

Fuentes de consulta

Comisión Federal de Energía (CFE, s.f.), Informe Anual 2016, enlace: <https://bit.ly/3bZorcC>.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 2010, junio 10), "Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto". Clasificación Funcional del Gasto, Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), enlace: <https://bit.ly/2TkoIU2>.

_____ (2010a, diciembre 27), "Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto". Clasificación Funcional del Gasto (Finalidad, Función y Subfunción), Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), enlace: <https://bit.ly/3bYNfS7>.

_____ (2014, agosto 11), "Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética", Artículos 2 a 4, Nueva Ley, enlace: <https://bit.ly/3bfqp73>.

_____ (2011, julio 7), "Acuerdo por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos", Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), enlace: <https://bit.ly/3bUt5bO>.

_____ (2015, septiembre 30), "Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Clasificador por Tipo de Gasto (Clasificación Económica)", Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), enlace: <https://bit.ly/3hWBL5C>.

_____ (2010b, junio 10), "Clasificador por Tipo de Gasto. Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Tipo de Gasto", Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), enlace: <https://bit.ly/3wEE9Si>.

_____ (2014a, agosto 11), "Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales", Secretaría de Energía (SENER), enlace: <https://bit.ly/3bY5C9L>.

_____ (2017, noviembre 30), "Acuerdo por el que se autorizan las tarifas finales de energía eléctrica del suministro básico a usuarios doméstico", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), enlace: <https://bit.ly/3wyTiVq>.

_____ (2015a, diciembre 24), "Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la Asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), enlace: <https://bit.ly/34ml7ml>.

_____ (2016, noviembre 14), "Acuerdo por el que se emiten las disposiciones de carácter general relativas a la Asunción por parte del Gobierno Federal de obligaciones de pago de pensiones y jubilaciones a cargo de Comisión Federal de Electricidad", Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), enlace: <https://bit.ly/3yJv24C>.

Morales Cisneros Gabriela (2020, octubre 7), Recursos asignados al Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2021, Dirección General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, enlace: <https://bit.ly/3fLgAk9>.

Sánchez Lourdes, Echeverría Daniela, Wooders Peter, Kuehne Kjell, Lean Tara, Beaton Chris, Shama Shruti, Oharenko Yulia (2018), *Mejorando y refocalizando los subsidios a la electricidad. Opciones para su optimización en México*, International Institute for Sustainable Development (IISD), Publicado por

Convergencia de la Política Energética y de Cambio Climático (CONECC) y la Alianza Energética entre México y Alemania, enlace: <https://bit.ly/3uoYj1s>.

Secretaría de Energía (SENER, 2012), Prospectiva del Sector Eléctrico 2012-2026, Gobierno Federal, enlace: <https://bit.ly/2Su3U9s>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006 a 2021*, (consultado en diciembre-abril de 2021) enlace: <https://bit.ly/2QTALK1>.

_____ (SHCP, 2021a), *Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2006 a 2019*, (consultado en diciembre-abril de 2021), enlace: <https://bit.ly/2GfloQJ>.

_____ (SHCP, 2020b), *Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 a 2021*, (consultado en diciembre-abril de 2021), enlace: <https://bit.ly/2YMKJry>.

_____ (SHCP, 2018), Anexo. Informe del avance físico de los Programas Presupuestarios Aprobados en el PEF 2018, Periodo enero-mayo 2018, enlace: <https://bit.ly/3yJYFTt>.

_____ (SHCP, 2017), Cuenta Pública 2016. Análisis del Ejercicio del Presupuesto de Egresos. Energía, enlace: <https://bit.ly/34poxpP>.

Leyes u ordenamientos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Vigente). Consultada en <https://bit.ly/3bfqp73>.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Vigente). Consultada en <https://bit.ly/3bfqp73>.

Ley General de Contabilidad Gubernamental. (Vigente). Consultada en <https://bit.ly/3bfqp73>.

Ley de Coordinación Fiscal. (Vigente). Consultada en <https://bit.ly/3bfqp73>.

Ley de la Industria Eléctrica. (Vigente). Consultada en: <https://bit.ly/3bfqp73>.

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Elaborado por la Dirección General de Finanzas

Mtra. Gabriela Morales Cisneros

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3177>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse a la Dirección General de Finanzas, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 2097

Información para consultar en la biblioteca digital:

Título: Evolución de los recursos federales destinados al Sector Combustibles y Energía 2006-2020

Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario

Subcolección: Paquete Económico

Número: 4.332

Fecha de publicación: Junio 2020

“Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República”.

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México

