

Política energética

Retos fiscales 2024-2030



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

César Augusto Rivera de Jesús | cesarrivera@ciep.mx

10 de julio de 2024

#UniversoCIEP | #SostenibilidadFiscal | #Energía

La próxima administración federal enfrentará retos fiscales en la implementación de su política energética y heredará elevados costos de las Empresa Productiva del Estado (EPE). Durante la administración saliente (2018-2024), se erogaron 1 billón 867 mil millones de pesos (mdp) producto tanto de la reducción del Derecho de Utilidad Compartida (DUC) como de los apoyos patrimoniales a Pemex. Durante su campaña, la presidenta electa propuso continuar con el fortalecimiento de las EPE, así como de la red de transmisión y mantener los subsidios a las tarifas eléctricas residenciales. **El costo estimado para las finanzas públicas derivado de dichos apoyos podría ascender al 1 % del Producto Interno Bruto (PIB) anualmente.** Lo anterior se vuelve un reto ante el ajuste fiscal proyectado de 3 % del PIB propuesto por la SHCP para el próximo año. Seguir priorizando el gasto en el sector energético sobre el gasto social podría comprometer el bienestar de las generaciones futuras.

Índice

1	Introducción	1
2	Política energética 2018-2024: Estado y costo	1
3	Propuestas en materia energética 2024-2030	3
4	El costo de la política energética	3
5	Implicaciones de Política Pública	4
	Acrónimos	4
	Bibliografía	4

1

Introducción

La **política energética** está vinculada con la política fiscal del país. La razón de esto es que Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como EPE, participan tanto en los ingresos públicos de la Federación como en el gasto.

Tras las elecciones, la nueva Administración federal no solo enfrenta el reto de **garantizar el acceso a la energía**, sino también de asegurar que sea **limpia y asequible**, de conformidad con el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Sin embargo, también es crucial que la política sea **fiscalmente sostenible**.

El objetivo del presente documento es analizar los retos fiscales de la política energética de la administración federal 2024-2030. Para ello, en la siguiente sección se presenta el estado energético actual y los costos fiscales de la política energética vigente, que heredará la próxima administración. Posteriormente, se describen las propuestas en materia energética del gobierno entrante, así como los costos asociados a estas. Finalmente, se exponen las implicaciones de política pública derivadas de dichas propuestas.

2

Política energética 2018-2024: Estado y costo

El Programa Sectorial de Energía (PROSENER) 2020-2024 tiene entre sus objetivos prioritarios:

- Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética.
- Fortalecer a las EPE.
- Elevar el nivel de sustentabilidad en la producción y uso de las energías.
- Fortalecer al sector energético nacional, a través de las EPE, las sociales y privadas.

En respuesta al programa, el **estado energético y fiscal** del país cambió para alinearse a sus directrices. Tales cambios se plantearon ante la necesidad de **incrementar** las inversiones en infraestructura para actividades de exploración y extracción de **hidrocarburos y derivados**.

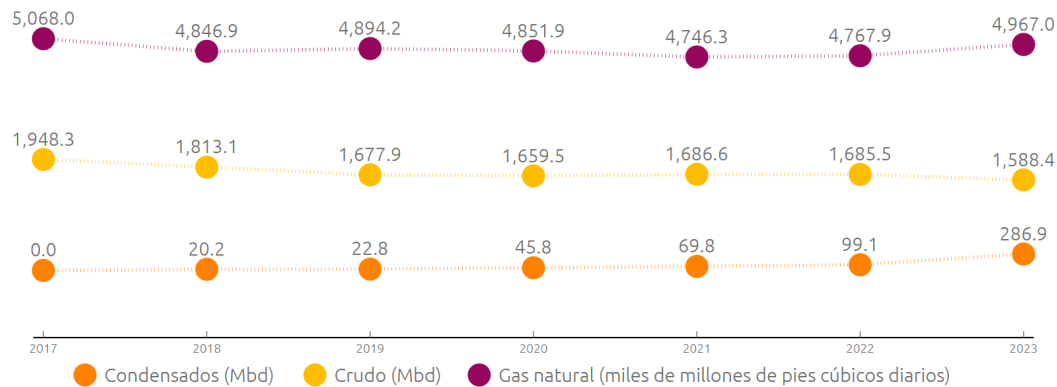
Conceptos clave

SOSTENIBILIDAD FISCAL Solvencia del sector público para cumplir con sus obligaciones de corto y largo plazo, sin la necesidad de incurrir en cambios drásticos en su estructura de ingresos y gastos (Banco Mundial, 2005).

ENERGÍA PRIMARIA Productos energéticos que se extraen o captan directamente de los recursos naturales. Este tipo de energía se utiliza como insumo para obtener productos secundarios, o bien, se consume de manera directa (SIE, 2024).

CONDENSADOS Mezcla de hidrocarburos que se mantienen líquidos en condiciones ambiente de presión y temperatura. Estos líquidos se obtienen, principalmente de la separación del gas y el aceite crudo (SIE, 2024).

Figura 1: Aprovechamiento de energía primaria por parte de Pemex



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: Pemex (2024).

Por un lado, con el objetivo de fortalecer a **Pemex**, el gobierno federal brindó **apoyos fiscales y patrimoniales**. Como parte de los apoyos fiscales, destaca la **reducción** de la tasa del **Derecho de Utilidad Compartida (DUC)**, que pasó del 65 % en 2019 al 30 % en 2024¹. Esta reducción ha representado para Pemex un ahorro de 729 mil 771 millones de pesos (mdp). Por su parte, la **Secretaría de Energía (SENER)** ha otorgado **apoyos patrimoniales** por 1 billón 137 mil mdp. En conjunto, los apoyos suman un **costo** para las finanzas públicas de **1 billón 867 mil mdp**².

Ante estas medidas, la participación de **Pemex en el sector energético**, especialmente en el aprovechamiento de **energía primaria**, se ha visto modificada. Tras un descenso en la extracción de hidrocarburos líquidos, a partir de 2020, se ha observado una fase de estabilización. De 2020 a 2023, **la extracción aumentó en un 9.9 %** (Figura 1). Sin embargo, este incremento se debe al aprovechamiento de condensados.

Por otro lado, para fortalecer el papel de la **CFE en la generación de energía eléctrica**, en 2023, recibió aportaciones patrimoniales por 10 mil mdp. Adicionalmente, se cancelaron las subastas eléctricas y se modificaron las reglas en la adquisición de los Certificados de Energías Limpias, lo que frenó la transición energética.

Sin embargo, la CFE no recuperó el porcentaje de participación que tenía en el sector energético. En 2017, contribuía con el 53.5 % de la generación bruta de energía eléctrica nacional. Para 2022, esta **disminuyó al 40.2 %**³. Además, el porcentaje de participación de **energía limpia descendió del 27.4 % en 2017 al 24.4 % en 2023** (Figura 2).

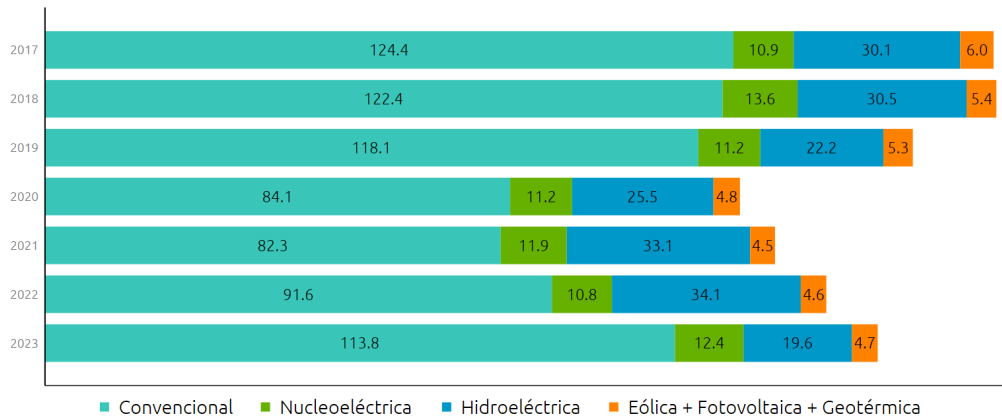
En cuanto a la **Red Nacional de Transmisión (RNT)**, que también es responsabilidad de la CFE, el crecimiento ha sido prácticamente nulo. En comparación con 2019, las líneas de transmisión **crecieron 0.4 %**.

¹ En 2020, la tasa fue del 58 %, en 2021 del 54 %, y en 2022 y 2023 del 40 %.

² Adicionalmente, 406 mil 974 mdp se suman por concepto de estímulos fiscales y otros apoyos financieros.

³ No se consideran Productores Independientes de Energía (PIE)

Figura 2: Generación bruta de energía de la CFE (TWh)



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SIE (2024).

3

Propuestas en materia energética 2024-2030

De acuerdo con el proyecto *100 pasos para la Transformación 2024-2030*, en materia de **soberanía energética para el desarrollo sostenible** de la presidenta electa Claudia Sheinbaum, la política energética tendrá las siguientes tareas:

1. Garantizar el correcto funcionamiento del sector energético durante el gobierno.
2. Construir bases sólidas para redireccionar el sector hacia un futuro sostenible.

Se plantea que estas acciones sean guiadas por los principios de soberanía, **seguridad**, solidaridad y **sustentabilidad**. Además, su implementación será de interés nacional, de largo plazo, segura para consumidores y trabajadores, con el máximo beneficio colectivo, y será digna y respetuosa con los derechos de las personas, comunidades y pueblos originarios.

Las propuestas en materia energética relacionadas con el sistema fiscal son:

- Fortalecer a Pemex y la CFE.
- Fortalecer y ampliar la RNT y la distribución.
- Mantener los subsidios a las tarifas residenciales.

⁴ Al 1^{er} trimestre de 2024, presenta vencimientos por USD 100.4 millones.

⁵ En comparación con la tasa del 58 % establecida en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH)

Tales propuestas y acciones se enmarcan en la **continuación de la política energética vigente**. Sin embargo, se inscriben bajo la flexibilidad de realizar ajustes en las reglas con los privados, dadas nuevas preocupaciones y escenarios a 2030, de forma que sean justas, proporcionen certeza y, como mayor fin, beneficien el interés del país, así como sustituir los combustibles fósiles por energías renovables.

4

El costo de la política energética

La continuidad de la política energética, junto con la implementación de las nuevas propuestas, representa un desafío para las finanzas públicas del país. Específicamente, el fortalecimiento de Pemex ha implicado un costo que le ha permitido cubrir sus vencimientos de deuda. Sin embargo, esta estrategia no se ha acompañado de una reestructuración operativa y financiera que la fortalezca. De continuar así, podría presionar el estado de las finanzas públicas.

La próxima administración enfrentará vencimientos de **Pemex** que representan el 38.5 % de su deuda total⁴. Ante esto, y bajo el supuesto de que se **mantenga su apoyo** con aportaciones patrimoniales y una reducción en la tasa del DUC, esto podría implicar un **costo de 1 billón 371 mil mdp**: 921 mil 736 millones por aportaciones patrimoniales y 449 mil 960 mdp por cobrar una tasa del DUC del 40 %⁵.

Para que la **CFE** mantenga su participación en la generación de energía eléctrica del 54 %, se **fortalecerá** con inversiones en **nuevos proyectos por 245 mil 680 mdp**, que sumarán 13 mil 660 Megawatts (MW). Las inversiones implicarían la modernización y equipamiento de centrales hidroeléctricas, así como la construcción de Puerto Peñasco II y III, dos centrales de ciclo combinado y una de combustión interna (Sheinbaum, C. , 2024).

En cuanto al **fortalecimiento del servicio de transmisión y distribución** que presta la CFE, se prevén **inversiones por 55 mil 412 mdp y 5 mil 259 mdp**, respectivamente. Las inversiones relacionadas con **transmisión** contemplan 44 proyectos que abarcarán una longitud de 3,850 km de circuitos, lo cual representaría un **crecimiento del 3.5 %** respecto a la red actual. Por su parte, las de distribución implicarán 41 proyectos.

Los **subsidios a las tarifas eléctricas** tienen como objetivo apoyar al usuario final. Si se mantiene este apoyo como se ha observado en los últimos años, este rubro representaría un **gasto** por parte del gobierno federal de **517 mil mdp**.

Ante ello, el **costo de la continuación de estas tres políticas** en el sexenio sumaría un monto total de 2 billones 195 mil mdp. Es decir, cada año se tendría que destinar **1.0 % del PIB**. A esto se deben añadir los gastos ineludibles del sector, como los gastos operativos, de mantenimiento de infraestructura, financieros y de pensiones.

5

Implicaciones de Política Pública

La **actual política energética** ha implicado un **costo de oportunidad** para el país y las finanzas públicas. En 2023, al igual que en los cuatro años anteriores, se priorizó el gasto en el sector energético, lo que implicó **desplazar el gasto social**. Tan solo en ese año, la SENER presentó un sobrejercicio del 263 %, mientras que Salud registró un subejercicio del 49.7 % (CIEP, 2024a).

Además, dicha política **frenó el avance hacia la transición energética**. En 2021, el 27.4 % de la electricidad generada fue a partir de fuentes limpias, mientras que en 2023, se redujo al 21.9 %. Esto nos aleja aún más del objetivo del 35 % que se tenía previsto que el país alcanzaría para este año⁶.

⁶ Previsto en la Ley de Transición Energética

La política energética de la **próxima administración** enfrentará el desafío de retomar el camino hacia una **transición energética con sostenibilidad fiscal**. El inicio de este proceso será complejo, ya que para 2025 se anticipa un ajuste fiscal del 3 % del PIB, a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), justificado, principalmente, por una disminución en la inversión en infraestructura (CIEP, 2024b). No obstante, alcanzar los objetivos propuestos por la nueva administración requerirá de mayores recursos públicos.

Ante ello, la propuesta de flexibilizar la participación de la inversión privada podría aliviar la presión de las finanzas públicas, ya que actualmente se encuentran detenidos proyectos privados que podrían generar cerca de 5 mil MW de energía limpia (AMDEE, 2024).

Seguir **priorizando el gasto en energía** frente al gasto en materia social pondrá en **riesgo el desarrollo económico y social de generaciones futuras**.

Acrónimos

- CFE** Comisión Federal de Electricidad
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- DUC** Derecho de Utilidad Compartida
- EPE** Empresa Productiva del Estado
- LIH** Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
- mdp** millones de pesos
- MW** Megawatts
- Pemex** Petróleos Mexicanos
- PIB** Producto Interno Bruto
- PROSENER** Programa Sectorial de Energía
- RFSP** Requerimientos Financieros del Sector Público
- RNT** Red Nacional de Transmisión
- SENER** Secretaría de Energía
- SIE** Sistema de Información Energética
- TWh** Terawatts-hora

Bibliografía

- AMDEE. (2024). **Detenidos proyectos de energía en México**. Descargado de https://amdee.org/es_es/noticias/detenidos-proyectos-de-energia-en-mexico/

Banco Mundial. (2005). **Fiscal Sustainability in Theory and Practice : A Handbook**. Descargado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7495>

CIEP. (2024a). **Ciclo político y finanzas públicas: El próximo ajuste fiscal**. Descargado de <https://ciep.mx/mVqj>

CIEP. (2024b). **Cuenta pública 2023: Prioridad en sector energético a costa del gasto social**. Descargado de <https://ciep.mx/mVqj>

Pemex. (2024). **Bse de Datos Institucional (BDI)**. Descargado de <https://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>

Sheinbaum, C.. (2024). **Encuentro con empresarias y empresarios**. Descargado de <https://www.youtube.com/watch?v=U5bkym26fis>

SIE. (2024). **Sistema de información energética**. Descargado de <https://sie.energia.gob.mx/inicio/#/>



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,
que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas en México,
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,
para lograr una sociedad más informada y participativa, mejorar las políticas públicas
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras**.