

EL RÉGIMEN FISCAL Y PRESUPUESTAL DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Víctor LÓPEZ GONZÁLEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El régimen fiscal de la Comisión Federal de Electricidad*. III. *Régimen presupuestal*.

I. INTRODUCCIÓN

El sector energético en cualquier parte del mundo reviste, sin lugar a dudas, una importancia de primer orden para el desarrollo económico. Es impensable el mundo moderno sin la existencia de los bienes y satisfactores, provenientes de este sector. De hecho, no es aventurado afirmar que la producción depende en esencia de los energéticos, y que las diferencias en el grado de desarrollo entre los países del orbe se pueden explicar, en gran medida, por la existencia o por el uso y estrategias que para su manejo establece cada nación conforme a sus posibilidades.

La generalidad de la población pocas veces vislumbra la trascendencia de este sector. Tiene la idea de que las muestras más acabadas del progreso son las computadoras, o tal vez los modernos equipos y máquinas, incluyendo los vehículos, de que dispone ahora la humanidad. Sin embargo, una reflexión aguda, nos descubre que de poco servirían esos grandes adelantos, sin la energía necesaria para hacerlos funcionar, ya sea a través de los combustibles o bien, de la electricidad.

Un sector tan complejo y relacionado, desde luego, con los cimientos económicos de cada país, presenta grandes desafíos para lograr su mejor aprovechamiento. Por otro lado, en nuestra época implica, además de impulsarlo, disminuir o eliminar el impacto negativo que provoca en el medio ambiente. La escasez de recursos igualmente obliga al hombre a diseñar modernas tecnologías y estrategias para conseguir su uso racional, pues muchos de estos recursos provienen de fuentes no renovables.

Por todo lo anterior, los gobiernos han reglamentado en forma particular este sector, buscando alentar la inversión y el desarrollo en esta

área. Incluyen como principio un uso apropiado de instrumentos económicos, tales como la política fiscal, la cual, por cierto, ha tenido una evolución muy importante en cuanto a su enfoque y orientación, ha transitado de ser un mero instrumento recaudatorio a otro que modifica y encauza hábitos de uso. El tema se ha explorado y experimentado durante los últimos quince años principalmente en Europa, y con el tiempo se concluyó, a la luz de los últimos resultados, que el sector energético requiere de políticas fiscales particulares con nuevos enfoques, que logren los propósitos citados de incentivar la inversión y el desarrollo con nuevas tecnologías que al mismo tiempo favorezcan el cuidado del medio ambiente, conciliando estos intereses.

Antes de entrar al examen del régimen fiscal de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), es oportuno señalar que en nuestro país comienza a notarse en los años recientes, de manera todavía incipiente, una orientación más completa en la legislación fiscal, buscando influir justamente en el uso racional de los bienes energéticos. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar los preceptos establecidos en la Ley del Impuesto Sobre la Renta, que alientan la inversión en equipos anticontaminantes y de conversión, medianamente un atractivo régimen de depreciación. También se busca que las empresas se instalen fuera de las zonas de mayor concentración urbana, permitiendo que sus inversiones se puedan depreciar aceleradamente.

Asimismo, la Ley Federal de Derechos, inspirándose en el principio “quien contamina paga”, otorga un trato más considerado a aquellos que vierten aguas o producen emisiones de residuos previamente tratados. Para la aplicación de este precepto legal no existe distinción entre los particulares y el sector público. Como un último ejemplo, se puede citar a la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, en ella se establecen menores gravámenes para los automóviles eléctricos, aunque su aplicación por ahora puede resultar modesta en esta materia, es de esperarse que en futuro logre mayor trascendencia.

Ciertamente el uso racional de la energía y el concomitante cuidado al medio ambiente no puede lograrse sólo con políticas fiscales, es menester la existencia de otros instrumentos económicos, y más aún, un cambio en la conciencia colectiva y a la vez incorporar estos contenidos a la educación de la comunidad; sin embargo, ha quedado demostrado en los países que han seguido estos nuevos enfoques, que las medidas de índole fiscal pueden reforzar significativamente las estrategias orientadas al mejor aprovechamiento de los recursos energéticos.

II. EL RÉGIMEN FISCAL DE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

Es necesario considerar inicialmente que la CFE no tiene actualmente un régimen fiscal particular. A diferencia de Pemex cuyo régimen se encuentra contemplado de manera detallada en la Ley de Ingresos que se aprueba anualmente por el Congreso, la CFE debe aplicar, en cambio, al realizar sus actividades y celebrar actos jurídicos que le son inherentes, la legislación fiscal común, por llamarla de alguna manera. Esto no resulta fácil, pues no todas las instituciones o supuestos jurídicos previstos en dicha legislación se ajustan exactamente a la realidad de este organismo.

La CFE realiza actos y operaciones diversos, lo mismo lo hace con empresas e instituciones financieras, nacionales y extranjeras, que con dependencias y entidades oficiales federales y locales, así como relaciones de trabajo, por todo ello el régimen fiscal resulta vasto y complejo.

Así, la CFE ha emprendido diversas acciones encaminadas a depurar y difundir los lineamientos que se deben seguir en oficinas nacionales y áreas foráneas para cumplir cabalmente con todas las obligaciones que las disposiciones tributarias imponen a esta entidad; máxime, que actualmente este tipo de organismos públicos ya no gozan de excepciones que en el pasado prácticamente los eximían del cumplimiento de algunas obligaciones fiscales.

En efecto, parece ya superada la idea de que los organismos públicos no deben ser sujetos pasivos de los tributos, existen nuevas corrientes que justifican una postura diferente, como la que incluyen los autores Queralt, Lozano, Casado y Tejerizo, en su curso de *Derecho financiero y tributario*:

Actualmente, la personalidad jurídica única de las Administraciones públicas de los distintos niveles territoriales ha dejado paso a una diversificación y multiplicación de entidades públicas dependientes de un mismo ente pero dotadas de personalidad jurídica diferenciada. Ello permite que una administración pública pueda mantener formalmente una relación de alteridad con alguno de los entes institucionales de ella dependiente, pudiendo ser la relación tributaria una de ellas. Por otro lado, la decidida adopción por los entes públicos de los modos de gestión y actuación del Derecho privado, así como su participación en la dinámica social y económica desde posiciones de igualdad con los operadores particulares, sin privilegios ni potesta-

des administrativas, permite que muchos entes públicos institucionales sean productores y gestores de una parte importante de la riqueza nacional, con un patrimonio y unos ingresos privativos. Desde esta óptica, tanto la generalidad de la imposición, como la igualdad con los particulares, induce a que se hayan de sujetar al tributo en las mismas condiciones que éstos, con independencia de que su pertenencia al sector público motive ciertos tratos fiscales favorables, pero que nada empecen su aptitud para ser configurados como sujetos pasivos de los tributos.¹

Esta moderna concepción se traduce en que los entes públicos puedan ser sujetos de contribuciones, más aún si su actividad concurre con la de los particulares, pues de otra forma, se pueden provocar distorsiones de tipo económico, en virtud de fenómenos monopólicos y competencia desigual. No obstante, la doctrina también reconoce que en ciertos casos, como por ejemplo servicios públicos que no tienen afanes de lucro o especulación mercantil, es posible otorgarles un trato fiscal preferencial. Esto último es entendible en la medida en que existan actividades, como es el caso del servicio público de energía eléctrica en nuestro país, considerada como área estratégica cuyo desarrollo corresponde de manera exclusiva al Estado, y que atiende necesidades o persiguen fines de interés colectivo, poniendo al alcance de grupos o sectores de la población bienes o servicios al costo o aún por debajo de éste, mediante tarifas o precios públicos subsidiados. Por ello resultaría contradictorio y aún contraproducente gravar de manera normal estas actividades.

Hechas estas consideraciones, la primera parte de esta exposición consiste en presentar un panorama de las principales contribuciones, tanto federales como locales, que son aplicables a la CFE.

Hablaré primero de las contribuciones federales que clasifico en cinco apartados:

Impuestos.

Aportaciones de seguridad social.

Contribuciones de mejoras.

Derechos.

Otras obligaciones fiscales federales.

1 Queralt, Lozano, Casado y Tejerizo; *Curso de derecho financiero y tributario*, Madrid, Tecnos, 1995.

1. *Contribuciones federales*

A. *Impuestos*

a. Impuesto sobre la renta (ISR)

Esta contribución que grava los ingresos es la más importante en el ámbito federal. Están obligadas al pago de este impuesto las personas físicas y las morales en los siguientes casos, cito para ello el artículo 1o. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR):

I. Las residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.

II. Las residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija.

III. Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuente de riqueza situada en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a éstos.

Del análisis de este precepto se desprende que la Ley se basa para efectos de imposición en los criterios de residencia y fuente de riqueza. Hasta 1981 el criterio fue en la nacionalidad. Según esto un nacional debía pagar impuestos sin importar el lugar donde viviera o la fuente de donde procedieran sus ingresos.

Ahora bien, para los propósitos de esta exposición se deben comentar principalmente las fracciones I y III; conforme los supuestos contemplados en ellas, se puede tener el primer acercamiento al régimen fiscal de la CFE, es posible determinar por consiguiente las obligaciones que en materia de este impuesto debe cumplir el organismo.

La fracción I contempla la regla general que los residentes en México (personas físicas o morales) son sujetos pasivos del impuesto respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicación de la fuente de riqueza; sin embargo, la propia Ley en su artículo 5o. señala qué debe entenderse por personas morales, para los efectos del impuesto sobre la renta, los organismos descentralizados que realicen preponderantemente actividades empresariales entre otros que contempla este mismo artículo, por ejemplo las sociedades mercantiles, las instituciones de crédito así como las sociedades y asociaciones civiles.

Si bien, la CFE es considerada conforme a derecho como persona moral atendiendo a su naturaleza de organismo descentralizado, se estima que no ocurre lo mismo respecto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, toda vez que la actividad que desarrolla la entidad se refiere a un servicio público, cuya prestación le corresponde al Estado por disposición constitucional. Éste por su propia naturaleza no tiene afanes de lucro o especulación mercantil, y en consecuencia no puede considerarse su actividad preponderantemente empresarial.

Bajo estas premisas, y haciendo una interpretación a *contrario sensu* del artículo 5o. de la LISR se puede concluir que los organismos descentralizados que no realizan preponderantemente actividades empresariales, no se consideran personas morales para efectos de la Ley que se comenta, y por ende, no son sujetos del impuesto (contribuyentes). Esta consideración resulta lógica si se parte del principio de que los organismos que sí realizan preponderantemente actividades empresariales, tienen la posibilidad de obtener una ganancia o utilidad proveniente de su actividad, la cual es justamente gravada con este impuesto, no ocurre así con aquellos que no realizan dichas actividades empresariales, pues en éste último caso los criterios no se basan en la obtención de ganancias o utilidades, al menos en su connotación empresarial. En este caso existe la aplicación por parte del Estado de diversas políticas financieras que incluyen transferencias de recursos públicos o subsidios para asegurar la mejor prestación del servicio público, lo que eventualmente se traduce en que estos servicios se brinden a la población a precios por debajo de su costo.

No obstante, la LISR contempla en su título III una consideración particular para las personas morales no contribuyentes, imponiéndoles diversas obligaciones. En este contexto, conforme al último párrafo del artículo 73, los organismos descentralizados que no tributen en lo relativo al título II, es decir al régimen general,² sólo tendrán las siguientes obligaciones:

- Retener y enterar el impuesto.
- Exigir la documentación que reúna los requisitos fiscales, cuando hagan pagos a terceros.
- Por relación del artículo 73 con los dos últimos párrafos del 70, también están obligados a considerar remanente distribuible.

2 Este régimen es el que les resulta aplicable a los organismos descentralizados que realizan preponderantemente actividades empresariales.

En relación con esto, la CFE se constituye como retenedor del impuesto, principalmente por lo que se refiere a su carácter de patrón, respecto de los salarios y prestaciones que paga a sus trabajadores, con todas las obligaciones que esto implica (cálculo del pago provisional y del impuesto del ejercicio, entrega de constancias, verificar o inscribir a los trabajadores en el Registro Federal de Contribuyentes, proporcionar información, etcétera).

También la CFE debe hacer retenciones por honorarios cubiertos a personas físicas y por pagos realizados a favor de residentes en el extranjero, los cuales principalmente se hacen por concepto de honorarios, intereses, asistencia técnica, servicios de construcción de obra, instalación, mantenimiento o montaje en bienes inmuebles. En estos casos, la CFE hace las retenciones conforme a las tasas que para cada supuesto contempla el título V de la LISR, amén de la aplicación, cuando así proceda, de los convenios que nuestro país tiene hasta ahora celebrados que buscan evitar la doble tributación.

El remanente distribuible amerita una mención especial. Este rubro debe considerarse por las personas morales no contribuyentes. Fue incorporado en la Ley para evitar inequidades entre estas personas y las que son contribuyentes. En efecto, las personas morales no contribuyentes deben enterar el impuesto sobre la renta calculado de acuerdo al remanente que llegan a tener, mismo que se conforma de los siguientes conceptos:

- El importe de las omisiones de ingresos.
- Compras no realizadas e indebidamente registradas.
- Las erogaciones que se efectúen y no sean deducibles en los términos del título IV de la Ley, salvo cuando dicha circunstancia se deba a que éstas no reúnen los requisitos de la fracción IV del artículo 136.

En caso de determinarse remanente distribuible, la CFE aplica sobre su monto, la tasa del 34% por concepto de impuesto definitivo, debiéndose hacer en su caso, el entero que es anual, a más tardar en el mes de febrero del año siguiente.

Como se puede advertir, el remanente distribuible es una figura que pretende que las personas morales no contribuyentes, no incurran en prácticas que la ley combate respecto de los que sí son contribuyentes, dándole así mayor congruencia al sistema impositivo.

b. Impuesto al activo

Aún y cuando la regla general establece que las personas morales paguen este impuesto, la CFE en principio no es sujeto de esta contribución, debido a que la propia ley contempla en su artículo 6o. algunos supuestos de exención, entre ellos figuran aquellas personas que no son contribuyentes del ISR (fracción I), caso donde encuadra este organismo.

No obstante, el mismo precepto prevé que las personas no contribuyentes del ISR, como es el caso de CFE, que otorguen el uso o goce temporal de bienes que se utilicen en la actividad de un contribuyente a que se refiere el artículo 1o. (personas físicas que realicen actividades empresariales o personas morales residentes en México), estarán obligadas al pago de este impuesto por lo que respecta a dichos bienes.

c. Impuesto al valor agregado (IVA)

Están obligadas al pago de este impuesto, las personas físicas y las morales que en territorio nacional: enajenen bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o goce temporal de bienes e importen bienes o servicios. Se aplica como tasa general la del 15%, a menos que sean actos o actividades realizadas en la región fronteriza donde se aplica la del 10%.

El régimen fiscal de este impuesto se aplica integralmente a la CFE, pues no existe ninguna consideración especial o de excepción para este organismo descentralizado, sino por el contrario, el artículo 3o. de la ley de la materia dispone expresamente que las entidades de derecho público, incluyendo los organismos descentralizados, deben aceptar el traslado del impuesto y en su caso pagarlo de acuerdo con los preceptos de la ley.

La Ley en su artículo 42 señala limitaciones que tienen las entidades federativas para decretar contribuciones respecto de energía eléctrica, en los términos que se comentará más adelante.

d. Impuestos al comercio exterior

La Ley Aduanera establece en su artículo 51 que se causan como impuestos al comercio exterior, los generales de importación y exportación, conforme a las tarifas de las leyes respectivas.

Por su parte el artículo 52 dispone que están obligadas al pago de estos impuestos, las personas físicas o morales que introduzcan mercancías

a territorio nacional o las extraigan del mismo. En esta materia no están exceptuadas de su pago las entidades de la administración pública paraestatal, aún y cuando conforme otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos, por lo que la CFE deberá enterarlos cuando se coloque en los supuestos de causación de estas contribuciones.

En este sentido, la fracción I del artículo 70 del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone, refiriéndose a los contratos y pedidos celebrados por las entidades, que éstas no autorizarán el pago de cargas fiscales a excepción de los impuestos de importación y de aquéllos que por disposición legal sean causantes o acepten su traslación.

En el caso de la exportación, la base gravable del impuesto es el valor comercial de las mercancías.

La CFE tendrá la obligación de enterar los impuestos al comercio exterior, conforme a las tarifas que se establezcan, dependiendo del tipo de mercancía, pues con base en ello se definen las clasificaciones arancelarias correspondientes.

A continuación explico los aranceles correspondientes a la energía eléctrica, así como las demás obligaciones inherentes que deben cumplir estas operaciones.

1) *Impuesto general de importación*

La energía eléctrica, comprendida en la fracción arancelaria 2716-00-01, causa un impuesto *ad valorem* del 10%.

Sin embargo, por lo que toca a importaciones al amparo del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, se previó a una desgravación en cinco etapas, por lo que en ese tenor, el impuesto *ad valorem* para 1996 es del 4%, para la electricidad proveniente de Estados Unidos de América y Canadá, de conformidad con el *Diario Oficial de la Federación* publicado el 29 de diciembre de 1995 (tercera sección, página 90).

2) *Impuesto general de exportación*

De conformidad con la Ley que contiene esta tarifa, la fracción arancelaria correspondiente a la energía eléctrica está exenta.

También cabe señalar que, en el caso concreto del comercio internacional de energía eléctrica, quienes importen o exporten mercancías por medio de tuberías o cables, deberán presentar pedimento respectivo den-

tro de los cinco días siguientes a la lectura de los medidores, salvo el caso de que éstos cuenten con indicador de fecha, en que el pedimento deberá presentarse dentro de los primeros quince días del mes de calendario inmediato posterior a la importación o exportación.

Asimismo, las personas que pretendan importar o exportar mercancías a través de tuberías o cables deben obtener autorización previa de la SHCP.

e. Impuesto especial sobre producción y servicios

De conformidad con el artículo 1o. de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, están obligados al pago de este impuesto, las personas físicas y las morales que enajenen en territorio nacional o, en su caso, importen los bienes, o presten los servicios señalados en la propia Ley.

Los organismos descentralizados no están exceptuados de este impuesto, aunque conforme a otras leyes o decretos no causen impuestos federales o estén exentos de ellos. La CFE deberá aceptar su traslación, y en su caso pagarlo y trasladarlo, en los términos establecidos por la ley de la materia.

El impuesto se causa conforme a las tasas que para cada bien o servicio establece el artículo 2o., resultando relevante para este organismo la imposición al diesel.

B. Aportaciones de seguridad social

a. IMSS

Los sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio (el cual comprende los seguros de: riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, y guarderías para hijos de aseguradas), son las personas que se encuentren vinculadas a otras por una relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos o derechos.

De conformidad con el régimen laboral de la CFE, a este organismo y sus trabajadores les corresponde en materia de seguridad social, aplicar

las disposiciones de la Ley del Seguro Social, esta entidad se encuentra incluso sujeta a dictaminar el cumplimiento de las obligaciones en esta materia, en concordancia con la aplicación del artículo 19-A de la ley invocada, en relación con el artículo 32-A, fracción IV del Código Fiscal de la Federación.

b. INFONAVIT

La Constitución federal establece la obligación a cargo de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. Este mandato constitucional se cumple con la creación de un Fondo que procura crédito accesible para ellos, a fin de que puedan obtener dichas habitaciones.

En este tenor, la Ley Federal del Trabajo en su artículo 136, reitera la anterior obligación de los patrones, señalando que las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

No obstante, las empresas que con anterioridad a esta ley estén otorgando cualquier prestación, en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores, si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere. Si, por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente; lo anterior de conformidad con el artículo tercero transitorio de la reforma a la Ley Federal del Trabajo publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de abril de 1972.

Considerando que la CFE otorga una prestación a sus trabajadores en materia de habitación, estipulada en el Contrato Colectivo (ayuda para renta de casa, cláusula 66), un porcentaje superior al establecido por el citado artículo 136 de la LFT, se desprende que no existe la obligación de hacer estas aportaciones al INFONAVIT.

Sin embargo, algunos trabajadores de este organismos esencialmente los eventuales de la construcción, no perciben esta prestación, por lo que en estos casos la CFE debe hacer la aportación correspondiente al Fondo Nacional de la Vivienda y cumplir con las demás obligaciones previstas por la ley de la materia.

c. Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)

La CFE debe entregar las aportaciones por este concepto a instituciones de crédito u otras entidades financieras autorizadas por la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, para su abono en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

En relación con el Fondo Nacional de la Vivienda, la CFE contribuye, de conformidad con la ley, a razón de un 5 % sobre el salario integrado que perciban los trabajadores, esencialmente los eventuales como ya se dijo, enterando estas cantidades en la Subcuenta de Vivienda creada para este efecto.

C. *Contribuciones de Mejoras*

Actualmente, en el ámbito federal, únicamente existe una contribución de este tipo, la cual se contempla en la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, cuyo objeto es, en términos de su artículo 1o., las mejoras por obras públicas federales de infraestructura hidráulica construidas por dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, que beneficien en forma directa a personas físicas o morales.

La tasa, en términos del artículo 5o., es del 90% del valor recuperable de las obras, determinando la Comisión Nacional del Agua las cuotas para cada contribuyente conforme lo establecido por la propia Ley (artículos 6o. y 7o.).

D. *Derechos*

Los organismos públicos descentralizados que, en cumplimiento del objeto para el cual fueron creados, usen o aprovechen bienes del dominio público de la Nación o presten los servicios públicos exclusivos del Estado (por ejemplo, energía eléctrica), estarán obligados a pagar los derechos que se establecen en la Ley Federal de Derechos, con las excepciones que en la misma se señalan.

Los derechos que están obligados a pagar los organismos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado en cumplimiento del objeto para el que fueron creados, se destinarán al organismo de que se trate en caso de encontrarse en estado deficitario para cubrir su gasto de con-

servación, mantenimiento e inversión hasta por la deficiencia presupuestal correspondiente.

La Federación, el Distrito Federal, los estados, los municipios, los organismos descentralizados o cualquier otra persona, aún cuando de conformidad con otras leyes o decretos no estén obligados a pagar contribuciones o estén exentos de ellas, deberán pagar los derechos que establece esta Ley con las excepciones que en la misma se señalan.

A continuación señalo los principales derechos que la CFE debe cubrir, sin que esta relación sea exhaustiva, en la inteligencia de que los mismos son sujetos de actualización semestral.

a. Derechos por uso o aprovechamiento de aguas nacionales

El régimen aplicable al agua resulta complejo, contempla diversos supuestos o hipótesis, éstas dan lugar en algunos casos al pago de derechos y en otros al pago de aprovechamientos.

En la generación de energía eléctrica, la CFE tiene que usar o aprovechar aguas nacionales, por lo que es necesario identificar los diversos supuestos a fin de determinar los tratamientos que en materia de derechos le corresponden a este organismo. Sin embargo, en este rubro se puede concluir que la mayor parte de los derechos que entera la CFE provienen del uso de aguas nacionales por la generación hidroeléctrica.

El monto de los derechos se determina con base en zonas de disponibilidad de agua, mismas que están contempladas en el artículo 231 de la Ley Federal de Derechos, junto con las tarifas que les corresponden.

No obstante, la Ley prevé algunos supuestos de exención de estos derechos en su artículo 224. Es posible aplicar a este organismo los contenidos en la fracción II y VI que se refieren al uso o aprovechamiento de aguas residuales, cuando se deje de usar y aprovechar agua distinta y por el uso o aprovechamiento de las aguas interiores salobres.³

La Ley Federal de Derechos prevé en el capítulo VIII el Derecho por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas de aguas residuales.

Están obligadas al pago de este derecho (artículo 276) las personas físicas o morales que descarguen en forma permanente, intermitente o fortuita aguas residuales en ríos, cuencas, cauces, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, así como los que descarguen aguas

3 En la generación geotérmica se aplica el supuesto de las aguas salobres.

residuales en los suelos o las infiltren en terrenos que sean bienes nacionales o que puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos.

b. Derecho de trámite aduanero

Este derecho se debe pagar, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, por las operaciones aduaneras que se efectúen utilizando un pedimento en los términos de la Ley Aduanera.

Dicho pedimento se utiliza tanto para la importación como para la exportación. Las tasas y cuotas aplicables se contemplan en el artículo 49 de la Ley citada con anterioridad.

E. Otras obligaciones fiscales federales

a. Código Fiscal de la Federación

Dentro de las obligaciones que debe cumplir este organismo en términos de este código, destacan las siguientes:

- Inscribirse en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Inscribir a los trabajadores en el Registro Federal de Contribuyentes.
- Expedir comprobantes en los términos establecidos en los artículos 29 y 29-A del Código y su Reglamento.
- Solicitar comprobantes. En observancia del artículo 29 del Código vinculado con el artículo 73 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.
- Solicitar a los usuarios su clave del Registro Federal de Contribuyentes.
- En aplicación de la fracción IV del artículo 32-A del Código Fiscal de la Federación, la CFE en su carácter de organismo descentralizado, tiene la obligación de dictaminar, en los términos del artículo 52 del mismo Código, sus estados financieros por contador público autorizado.

Relacionado con este último punto, es de hacerse notar que adicionalmente la CFE debe dictaminarse para efectos del Seguro Social y de las contribuciones previstas en el Código Financiero del Distrito Federal.

b. Ley de Ingresos (1996)

Este ordenamiento, como todos sabemos, se expide anualmente por el Congreso de la Unión, ahí se contiene una estimación de los ingresos que percibirá en el año fiscal la federación, así como disposiciones de índole general.

En esta ley se preven, en el apartado respectivo, los ingresos que aportará la Comisión Federal de Electricidad mediante la aplicación de estas disposiciones, al considerarse como una entidad sujeta a control presupuestal, como se advierte de la lectura del artículo 13 de esta Ley.

En esta materia resulta relevante el artículo 3o. al disponer el Ejecutivo Federal que la SHCP queda facultada para fijar o modificar las *compensaciones* que deban cubrir los organismos descentralizados, por los bienes federales aportados o asignados a los mismos para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban.

Asimismo, el artículo 15 señala que los organismos descentralizados que incrementen sus ingresos debido a un aumento de productividad o modificación de precios y tarifas, aplicarán prioritariamente esos recursos a reducir el endeudamiento neto del organismo o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996.

2. *Contribuciones locales*

Conforme a las diferentes esferas competenciales del poder tributario, encontramos que existen en coincidencia con los ámbitos de gobierno, tres áreas impositivas: la federal, la estatal y la municipal. La esfera municipal no se trata propiamente de un poder tributario, pues de acuerdo con nuestro sistema constitucional, los municipios no pueden crear o establecer contribuciones, sino administrar los gravámenes que establezcan los órganos legislativos locales a su favor, mismos que conforman las haciendas municipales por disposición expresa la fracción IV del artículo 115 constitucional, de este modo se justifican las contribuciones que gravan la propiedad raíz⁴ y los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo, como pueden ser limpia, mercados, rastros, etcétera.

4 Impuesto predial, adquisición de inmuebles y las relacionadas con el fraccionamiento, división, consolidación, mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

A fin de delimitar la facultad impositiva de estos diferentes niveles es necesario interpretar de manera sistemática, diversas disposiciones que se consideran en nuestra carta magna; estos principios se pueden resumir como sigue:

Una competencia impositiva exclusiva de la Federación en términos de los artículos 73, fracción XXIX, y 131. En el primero de estos preceptos encontramos que el Congreso tiene facultades para establecer contribuciones especiales, respecto de ciertos productos o ramas económicas, entre las que destaca la energía eléctrica;⁵ en estos casos, el mandato constitucional dispone que las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley federal secundaria determine. Por su parte, el artículo 131 reserva para la Federación el gravamen sobre mercancías que se importen o exporten.

Las entidades federativas tienen competencia impositiva coincidente con la Federación en todas aquellas materias que no estén reservadas a ésta de manera exclusiva o que no estén prohibidas por la propia Constitución. Sobre este punto se deben considerar los artículos 117 y 118 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, que prohíben que los estados establezcan gravamen alguno, derechos de tonelaje o gabelas a las mercancías nacionales o extranjeras, que entran o salen de su territorio. En cuanto al municipio, ya se comentó que éstos administran su hacienda, la que se constituye, entre otros conceptos, por las contribuciones relativas a la propiedad raíz, en los términos que dispongan los poderes legislativos estatales.

A. *Impuestos locales (impuesto predial e impuesto sobre nóminas)*

En materia de contribuciones locales, la CFE contribuye en favor de las haciendas estatales y municipales, enterando el impuesto predial relativo a sus bienes inmuebles no considerados como del dominio público, así como los impuestos sobre nóminas en aquellos estados en donde existe este gravamen, celebrando, en su caso, convenios con las autoridades estatales o municipales a fin de establecer los mecanismos idóneos para optimizar la administración hacendaria en beneficio de las regiones en donde la entidad está ubicada.

5 Art. 73, Fr. XXIX, 5o., inciso a.

a) Impuesto predial

En materia de este impuesto el artículo 115 constitucional en su fracción IV señala que solamente los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios estarán exentos del pago de contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria.

En este sentido, el artículo 2o., fracción V de la Ley General de Bienes Nacionales, dispone que los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley, son bienes del dominio público.

Por su parte, el artículo 34 de dicho ordenamiento señala qué bienes quedan comprendidos dentro del supuesto anterior.

De los preceptos citados se desprende que la CFE está obligada a pagar el impuesto predial por los bienes inmuebles que no se consideren del dominio público de la Federación. Son objeto de esta contribución, las oficinas administrativas y aquéllos otros inmuebles cuyos propósitos sean ajenos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, tales como locales sindicales, estacionamientos, campos deportivos, jardines, casas habitación, etcétera.

En estos casos, la CFE deberá enterar el impuesto observando las disposiciones que sobre la materia establecen las Leyes de Hacienda, Códigos y demás ordenamientos aplicables en las entidades federativas que se trate, para cuyos efectos este organismo ha celebrado convenios de colaboración con las autoridades hacendarias competentes de algunos estados.

b) Impuesto sobre nóminas

El objeto de este impuesto consiste en gravar los pagos que hacen los patrones por concepto de salarios a sus trabajadores, los estados lo vienen instrumentando sin que atribuyan supuestos de exención para los organismos descentralizados.

La CFE en atención a su régimen fiscal ha cuestionado la procedencia de estos tributos respecto de los pagos de salarios que efectúa, pues, la Constitución Política establece (artículo 73, fracción XXIX, 5o., inciso a) fuentes impositivas exclusivas de la Federación, que faculta al Congreso para establecer contribuciones especiales, entre otras, sobre energía eléctrica.

Por el momento, el Poder Judicial Federal no ha emitido criterio firme sobre esta cuestión. La CFE ha elaborado convenios con algunos estados a fin de hacer aportaciones a las haciendas locales por una cantidad

equivalente a la que correspondería por concepto de este impuesto sobre nóminas, para cuyo cálculo se toman como base los salarios tabulados de los trabajadores existentes en el estado de que se trata.

La CFE, a través de sus oficinas ubicadas en aquellas entidades federativas, cuya legislación local contempla la obligación de enterar y pagar ambos impuestos (predial y sobre nóminas), y en las cuales no existen aún convenios de colaboración, realiza las gestiones necesarias para que éstos sean celebrados con las autoridades estatales o municipales correspondientes, con lo cual se pretende apoyar decididamente a las haciendas estatales y municipales.

B. *Artículo 42 de la Ley del IVA*

El artículo 73 constitucional, fracción XXIX, considera a la energía eléctrica como una materia reservada a la Federación, la Ley del Impuesto al Valor Agregado reitera que los poderes tributarios locales (entidades federativas) no pueden imponer gravámenes fiscales.

Así, el artículo 42 de dicho ordenamiento, define como actos integrantes de dicha materia: la producción, introducción, transmisión, distribución, venta o consumo de energía eléctrica, además considera los actos de organización de empresas generadoras e importadoras de energía eléctrica, entre otras.

De lo anterior se exceptúa el impuesto a la propiedad privada que grava la tierra, pero no es así respecto a la urbana y a las mejoras que pertenezcan a las plantas productoras e importadoras, así como los derechos por servicios de alumbrado público que cobren los municipios, aun cuando para su determinación se utilice como base el consumo de energía eléctrica.

Este precepto legal integra el régimen fiscal aplicable a la CFE, por lo que se refiere a las contribuciones locales, ya sean estatales o municipales.

C. *Impuesto sobre adquisición de inmuebles (local)*

En el caso de este tributo, operan los principios ya examinados, en cuanto a la no imposición de gravámenes locales sobre los bienes del dominio público de la Federación, conforme al mandato constitucional contenido en el artículo 115, fracción IV. Al referirse a las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el inciso a, incluye a las contribuciones relacionadas con la traslación de dicha propiedad, acto que es precisamente el objeto del impuesto que ahora se comenta.

De lo anterior se deduce que la CFE no es sujeto de este tipo de impuesto, en el caso de que la traslación (adquisición) sea respecto de aquellos bienes considerados como del dominio público.

D. *Dictamen sobre contribuciones del Distrito Federal*

El Código Financiero del Distrito Federal en su artículo 37 señala, como principio general, que los organismos descentralizados causan las contribuciones del Distrito Federal.

En este sentido, el artículo 64 establece la figura del dictamen, cuya presentación es obligada por este organismo con las formalidades que señalan los artículos 65, 66 y 67.

3. *Naturaleza jurídica de las tarifas eléctricas*

Antes de concluir el tema fiscal, es oportuno hacer algunas reflexiones respecto de la naturaleza de las contraprestaciones que recibe el organismo derivadas de la prestación del servicio de energía eléctrica, pues al parecer este aspecto no es lo suficientemente conocido. Es fácil incurrir en confusiones, incluso los abogados han tratado de atribuirles el carácter de contribuciones.

De conformidad con los artículos 30 y 31 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), la venta de este bien intangible se regirá por las tarifas que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha dependencia, con la participación de las Secretarías de Energía y de Comercio y Fomento Industrial, y a propuesta de la CFE, fijará las tarifas, su ajuste o reestructuración.

Las fracciones VI y VII del artículo 12 de esta Ley señalan que es facultad de la Junta de Gobierno de la CFE acordar las propuestas de ajuste a las tarifas, que deberán formularse de acuerdo con el estado patrimonial y financiero del organismo, así como aprobar, en su caso, conforme la propuesta de reestructuración tarifaria.

Asimismo, la fracción primera del artículo 3o. de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía otorga a este organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía, la atribución de participar en la determinación de las tarifas para el suministro y venta de energía eléctrica.

La fijación de las tarifas, por disposición del artículo 48 del Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, será conforme al interés público y buscará cubrir las necesidades financieras así como la

ampliación del servicio público, propiciando paralelamente el consumo racional de energía.

Dicho precepto señala que en la estructura de las tarifas se permite que se distribuyan los costos económicos de la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica suministrada entre los distintos usuarios, según se considere conveniente, a través de cargos fijos, cargos por demanda y cargos por energía consumida, entre otros.

Una vez señalados estos preceptos legales, es oportuno abundar en el concepto de los precios y tarifas públicas, pues la normatividad en el caso de la electricidad les atribuye esta naturaleza a las contraprestaciones que cubren los particulares a la CFE con motivo de la prestación del servicio.

Lo primero que debemos considerar son los precios públicos asociados a la prestación de servicios de interés colectivo, que por su importancia presta el Estado, ya sea a través de su administración activa, o bien, la mayoría de las veces, mediante empresas públicas. Dichos servicios, por su importancia para el desarrollo económico, seguridad nacional, retribución de bienes, entre otros aspectos, quedan bajo la tutela del Estado, lo que no implica que en algunos casos y bajo ciertas modalidades puedan concurrir los particulares. De la revisión de varias leyes y sistemas de otras naciones, podemos concluir que servicios como correos, telégrafos, algunos aspectos de telecomunicaciones, seguridad, hidrocarburos y la electricidad, constituyen con diferentes matices servicios públicos.

Es de importancia señalar la diferencia entre los impuestos y las tarifas: en los primeros, el hecho imponible se conecta con una manifestación de capacidad económica, referida exclusivamente a la persona del obligado y a su esfera de actividad, sin relación alguna, ni siquiera de hecho, con la actividad del ente público impositor; mientras que en las tarifas se da una situación de hecho que determina, o necesariamente se relaciona, con el desenvolvimiento de una actividad del ente público (suministro de un bien o servicio) que se refiere a la persona del obligado.

Por otro lado, existen ingresos públicos de carácter no impositivo, dentro de los cuales se encuentran los precios públicos, los cuales en ocasiones también son confundidos con los derechos.

Los precios públicos se relacionan con la actividad de las empresas del Estado con criterios diferentes de los del mercado, sin perseguir finalidades de máximo beneficio neto, sino con el objetivo de cubrir sólo los costos de producción de los bienes y servicios. Los precios públicos estarán configurados, básicamente, por el reintegro que hacen los consumido-

res de bienes y servicios de carácter colectivo, proporcionados por empresas públicas.

Por otro lado, fijar precios a valor de costo tiene otra razón: atender a la economía de los usuarios o consumidores de los bienes y servicios, más allá de la simple generación de ingresos del Estado. Lo anterior con el ánimo de proporcionar servicios a un mayor número de la población y dar así satisfactores indispensables para su subsistencia y desarrollo integral.

Asimismo, la creación y determinación de los elementos esenciales de las tasas deberá realizarse con apego a la Ley, de acuerdo al hecho imponible, devengo, sujetos pasivos, elementos de cuantificación, exenciones y bonificaciones.

El importe estimado de las tarifas por la prestación de un servicio o por la realización de una actividad no podrá exceder en su conjunto del costo real o previsible del servicio o actividad de que se trate y, en su defecto, del valor de la prestación recibida.

Por otro lado, la fijación o modificación de los precios públicos se atribuyen, sea a orden de la dependencia a la que pertenece el órgano o ente que ha de percibirlos y a propuesta de éstos o bien, directamente por los organismos descentralizados.

4. *Los aprovechamientos*

Si bien la CFE cuenta con un régimen fiscal que adopta ciertas modalidades particulares, como puede ser el considerarse como persona moral no contribuyente del impuesto sobre la renta, no deja de estar sujeta a otros conceptos, que sin considerarse contribuciones, forman parte de su régimen fiscal, como es el caso de los aprovechamientos.⁶

El artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación determina como aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, ingresos derivados de financiamientos y de aquellos que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

De conformidad con el artículo 46 de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE), la CFE debe pagar un aprovechamiento al Gobierno Federal por los activos que utiliza para prestar ese servicio.

6 La materia fiscal no sólo comprende los créditos de origen tributario, sino también, los aprovechamientos, como recientemente expresó su criterio la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Fiscal de la Federación (tesis aprobada en sesión de 12 de enero de 1995, Juicio núm. 14422/92, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, año VIII, enero 1995, núm. 85, 3a. Época).

El aprovechamiento se determinará anualmente en función de la tasa de rentabilidad establecida por el ejercicio correspondiente a las entidades paraestatales.

El entero del aprovechamiento se efectuará en cuartas partes en abril, julio, octubre y enero del año siguiente.

Dicha tasa se aplicará al valor del activo fijo neto en operación del ejercicio inmediato anterior, según el reporte en los estados financieros dictaminados de la entidad y presentados ante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. En este rubro se podrán bonificar los subsidios que el Gobierno Federal otorgue a través de la CFE a los usuarios del servicio eléctrico.

Los montos que se deriven del pago del aprovechamiento se destinarán para complementar las aportaciones patrimoniales que efectúa el Gobierno Federal a la CFE para inversión en nuevas obras de infraestructura eléctrica hasta el monto asignado para tal efecto, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación, y se aplicarán de acuerdo con los preceptos y lineamientos autorizados.

III. RÉGIMEN PRESUPUESTAL

A la CFE, en su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal, le son aplicables las normas relativas al presupuesto en el ámbito federal.

Para poder ubicar y comprender mejor el régimen presupuestal de la CFE y sus diferentes etapas, es menester hacer un recordatorio que incluya el examen de las disposiciones constitucionales en las que se erigen los principios esenciales del presupuesto. Luego mencionaremos la prolija y no siempre fácil legislación secundaria, hasta llegar a las disposiciones administrativas contenidas en circulares o decretos emitidos por el Ejecutivo.

La Cámara de Diputados tiene como una facultad exclusiva examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (Constitución, artículo 74, fracción IV). Este mandato constitucional recoge indudablemente los principios del Estado democrático moderno, consistentes en que los representantes populares intervengan en la aprobación de los ingresos y egresos del poder público.

En la actividad financiera de nuestro país aparece como central el papel de la Cámara de Diputados, ya que es justamente la encargada de establecer primero los ingresos con los que se espera contar, como fondos públicos, para su consecuente aplicación e inversión. El ejercicio del gasto público no queda a la libre voluntad o decisión de la administración, sino que debe sujetarse a los programas y previsiones autorizadas.

Se han considerado como principios del presupuesto los siguientes:

Anualidad. Precisamente esta característica se desprende de la fracción IV del artículo 74 constitucional, comprendiendo la autorización el periodo de un año. Esto se traduce en que el Ejecutivo debe hacer sus previsiones para un año, por lo que en consecuencia no se deben contraer compromisos que impliquen periodos posteriores al de la autorización. No obstante, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal contempla para casos excepcionales la contratación que abarque periodos mayores al presupuesto autorizado, pero condicionando en este caso la ejecución y pago a las disponibilidades existentes en aquellos periodos.

Este principio surge en Inglaterra a partir del siglo XVII, convirtiéndose en un pilar de las finanzas públicas, pues de este modo los órganos parlamentarios encontraron un “medio efectivo de conocer, vigilar y limitar la acción general del gobierno en la democracia clásica”.

Cabe mencionar que el año financiero en México coincide con el año calendario, así lo dispone el artículo 15 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, ello no ocurre en todos los países como por ejemplo Gran Bretaña y Alemania en donde comienza el ejercicio el 1o. de abril, y en los Estados Unidos el 1o. de octubre.

Unidad. Este principio implica que debe haber un solo presupuesto.

Universalidad. Consiste en que todas las erogaciones y gastos públicos deben estar considerados en él; sobre este particular, existe disposición constitucional expresa que prohíbe el pago de conceptos no contemplados en el presupuesto, como se desprende de la siguiente transcripción:

Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.

Especialidad. Las autorizaciones presupuestales no deben darse por partidas globales, sino detallando para cada caso el monto del crédito autorizado. Esto permite que se puedan controlar las erogaciones efectua-

das. Este principio se desprende de la ya citada fracción IV del artículo 74 constitucional, a propósito del señalamiento que se hace en el sentido de que al revisarse la Cuenta Pública se verificará si hay o no discrepancias entre las partidas del Presupuesto y las cantidades gastadas.

A partir de las disposiciones constitucionales examinadas, surge una normatividad administrativa secundaria en materia presupuestal, que la CFE debe observar. Podemos agruparla en los siguientes ordenamientos:

Ley de Planeación

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su reglamento

Presupuesto de Egresos de la Federación

Ley Federal de Entidades Paraestatales y su reglamento

Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento

En aras de comprender mejor se hace a continuación una síntesis de estas leyes conforme el orden que va de lo general a los más específico.

Previo estudio de la normatividad, resulta importante precisar que el presupuesto de la Federación se basa en programas, lo cual concentra la atención en actividades que se realizan, más que a los bienes y servicios que se adquieren. Bajo este criterio, se considera un conjunto armónico de programas y proyectos encaminados al uso racional de recursos desde el momento que determina objetivos y metas, identificando igualmente a los responsables del programa.⁷

Sobre este particular, Sergio Francisco de la Garza señala que el presupuesto tradicional muestra lo que el gobierno “compra” para hacer las cosas; en cambio, el presupuesto por programas muestra lo que el gobierno “hace” con el gasto público.⁸

Explicado este enfoque programático del Presupuesto, resulta preciso remitirnos a la Ley de Planeación (*Diario Oficial de la Federación*, del 5 de enero de 1983), donde se contemplan las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional (artículo 1o., fracción I). Este ordenamiento señala que es mediante la planeación como se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades. A partir de ello, se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados (artículo 3o.).

7 *Glosario de Términos más Usuales en la Administración Pública Federal*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ISBN 968-806-532-3.

8 Garza, Sergio Francisco de la, *Derecho financiero mexicano*, México, Porrúa, 1994.

La ley establece la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo, el cual contiene los programas, sectoriales, institucionales, regionales o especiales. En este sentido, la administración pública, centralizada y paraestatal, debe planear y conducir sus actividades hacia los objetivos y prioridades contenidos en dicho Plan. Desde luego que la ejecución de los programas requiere del ejercicio y aplicación de recursos, es decir, debe existir necesariamente una vinculación entre el presupuesto y los programas.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para intervenir en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo; igualmente debe proyectar y calcular los ingresos que la federación perciba.

En este ámbito también intervienen las demás dependencias asignadas como coordinadoras de sector, conforme a las materias que les correspondan. Así se integran las necesidades de las distintas entidades comprendidas en cada sector. Surgen así, los programas sectoriales. Pero sus facultades no se reducen a la mera coordinación, también deben vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan y programa sectorial, para esto deben verificar periódicamente la relación que guardan los programas y los presupuestos de las entidades.

Sustentados en los programas, surge la necesidad de contar con los recursos necesarios para su ejecución, y es aquí donde se aplica la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Este ordenamiento, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976, contempla y regula de manera particular el proceso de elaboración del presupuesto.

Si bien esta ley es anterior a la de planeación, ya contempla la formulación del presupuesto con base en programas, como se puede advertir en la lectura de su artículo 13:

El gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año de calendario y se fundarán en costos.

En este sentido, la CFE en su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal, debe preparar su anteproyecto de presupuesto con base en sus programas institucionales, para hacerlo llegar, por conducto de la Secretaría de Energía, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien procederá a su análisis, evaluación y sanción,

para finalmente integrarlo al proyecto de Presupuesto que se remite a la Cámara de Diputados.

Desahogada esta etapa, surge el decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). En este decreto se establecen las asignaciones del presupuesto de egresos de la Federación, que comprende a los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial; igualmente se contempla una previsión (en el PEF 96 es el artículo 12) relativo a las erogaciones correspondientes a las entidades cuyos programas están incluidos en el Presupuesto.

El PEF también regula, de acuerdo con los elementos y condiciones que se tomaron en cuenta para su formulación y aprobación, diversos aspectos de ejecución y control presupuestal del gasto público. Además se establecen disposiciones de disciplina presupuestal, con especial énfasis en los principios de racionalidad y austeridad, así como en las normas relativas a servicios personales, erogaciones al exterior y en materia de adquisiciones y obra pública.

En suma, podemos decir que este documento es un reflejo de la política y estrategia económica de nuestro país. Cabe mencionar que es a partir de 1965 cuando se empieza a incluir en el Presupuesto al sector paraestatal.

Por otra parte, la CFE, atendiendo a su naturaleza de organismo descentralizado y de entidad paraestatal, debe observar las disposiciones contenidas en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (*Diario Oficial de la Federación* del 14 de mayo de 1986) y su Reglamento (*Diario Oficial de la Federación* del 26 de enero de 1990).

Una vez examinado el marco normativo que en lo general deben observar los organismos descentralizados, es el momento de referirnos a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica y su reglamento.

Como ya quedó apuntado, la formulación del proyecto de Presupuesto parte de programas, los cuales, en el caso de este organismo, deben presentarse a la coordinadora de sector, es decir, a la Secretaría de Energía.

La LSPEE otorga facultades a la Junta de Gobierno para la aprobación del proyecto con el plan anual de arbitrios y el presupuesto anual de egresos (artículo 12, fracción I); incluso se prevé la posibilidad de aprobar proyectos trienales o quinquenales, desde luego no puede interpretarse como una contravención al principio de anualidad, sino como un indicativo de las previsiones futuras. Este proyecto es presentado al órgano de gobierno de la CFE por el director general, así lo dispone la fracción VIII del artículo 14 de la LSPEE.

Ahora bien, la materia presupuestal no puede verse simplemente como una serie de etapas, o desde el aspecto orgánico en donde se asignan deberes o intervención a instancias directivas o de administración en dichas etapas, pues el presupuesto es un instrumento que encauza una política o estrategia con amplias repercusiones económicas.

En efecto, el presupuesto refleja la política de gasto adoptada por el gobierno, y los lineamientos ahí adoptados trascienden no sólo al sector público. Esta política determina qué ramas económicas se pretende alentar. La redistribución del ingreso encuentra también en el presupuesto su cause, mediante él se asignan recursos para compensaciones, subsidios o transferencias de contenido social (gasto social).

Igualmente, la política de gasto establece qué tipo de erogaciones se van efectuar, sean para inversión, corriente, de capital, de deuda, etcétera, lo que a su vez se traduce en un impulso para la actividad de los particulares.

En el caso de la CFE, la política presupuestal asume dos vertientes primordiales. La primera, consistente en asignar recursos al organismo para hacer frente a las necesidades relacionadas directamente con el servicio público y su mantenimiento.

La segunda, consiste en asignar recursos para cubrir compromisos con la inversión privada que ha venido participando, de manera complementaria, en aquellas áreas que la ley no considera como servicio público.

Dada la trascendencia del presupuesto y los notables efectos de su ejercicio como gasto público, estimamos adecuado considerar una serie de medidas e instrumentos que permitan mejorar su rendimiento. Actualmente se presentan algunos problemas por la falta de sincronía entre los calendarios financieros establecidos por las autoridades de hacienda y las necesidades propias del organismo. Ciertamente, estos calendarios atienden los requerimientos del Gobierno Federal y no los particulares de este organismo descentralizado. Esto se traduce en mayores costos operativos y financieros.

Este desfase ocasiona que la entidad pague costos mayores al no disponer de los recursos necesarios, conforme a la exigibilidad de sus propios compromisos. Así se puede citar como ejemplo lo que ha ocurrido en estos últimos años, cuando se ha aprobado gasto entre un 35% y 38% para el primer semestre del año, dejando la diferencia para el segundo semestre, principalmente los últimos cuatro meses, generalmente no coincide con las necesidades de gasto del organismo. Obviamente, el diferimiento de gastos y compromisos implican un incremento de costos.

Es imprescindible buscar nuevos esquemas que otorguen una mayor libertad de gestión, lo cual se podría lograr excluyendo a esta entidad del férreo control presupuestal existente, así como implantando un sistema que le permita manejar eficientemente su financiamiento, en relación con sus objetivos y necesidades.

De este modo, podemos concluir expresando que es preciso elaborar y aplicar adecuadas políticas fiscales y presupuestales para mejorar el aprovechamiento de los recursos energéticos, complementando la actividad del sector eléctrico con inversión privada. Fundamentalmente en aquellos casos que resulte factible y conveniente.