Resumen Ejecutivo del Diagnóstico de Finanzas Públicas del Estado de Nuevo León

Antecedentes

A través del presente documento se exponen los principales hallazgos del Análisis de Finanzas Públicas del Estado de Nuevo León, realizado por Altor Finanzas e Infraestructura, a solicitud de Consejo Nuevo León, con base en la información proporcionada por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado de Nuevo León.

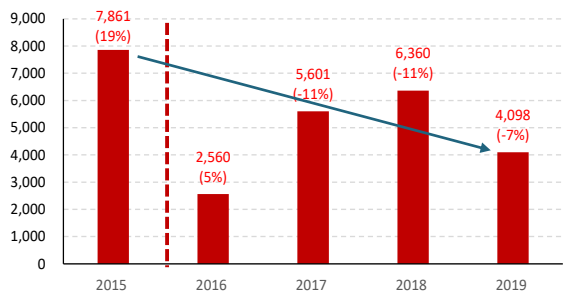
En particular, se aborda una síntesis de la evolución histórica de las finanzas públicas del Estado de Nuevo León, así como la perspectiva que se vislumbra para el ejercicio fiscal 2021 y un conjunto de propuestas de estrategias y políticas públicas encaminadas a incrementar la recaudación local, mejorar la eficiencia del gasto público estatal, y robustecer la transparencia y rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

Evolución Histórica de las Finanzas Públicas del Estado

En 2015, la Administración recibió el Estado con un desequilibrio importante en sus finanzas públicas (déficit fiscal de 7,861 mdp). Desde entonces, la Administración Estatal implementó diversas estrategias que contribuyeron a reducir significativamente el déficit fiscal, lo cual ha sido reconocido por las Agencias Calificadoras. Dentro de las principales consideraciones destacan:

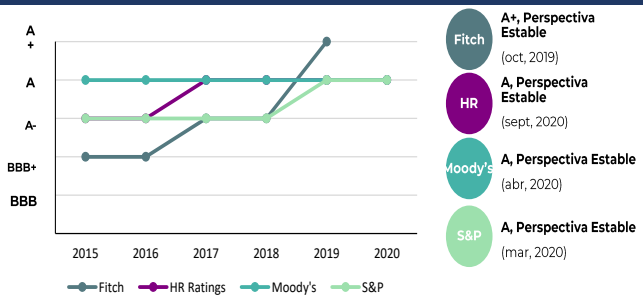
- ✓ Fortalecimiento de los ingresos propios y eficiencia recaudatoria (a pesar de la eliminación de la Tenencia);
- ✓ Impacto positivo del refinanciamiento de la deuda (disminución en la sobretasa y una mejora en el perfil de amortizaciones);
- ✓ Implementación de políticas financieras disciplinadas (contención del gasto operativo del sector central); y
- ✓ Reforma al Sistema de Pensiones que permitirá revertir el acelerado crecimiento en el gasto estatal observado históricamente.

Déficit Fiscal de Recursos de Libre Disposición (mdp y como % de los ILD)



Fuente: Elaboración propia con información de la SFyTGE

Evolución de la Calificación Quirografaria del Estado de Nuevo León



Fuente: Elaboración propia con información de la SFyTGE

El análisis histórico de las finanzas públicas del Estado permitió identificar relevantes contrastes en la evolución de los principales componentes que conforman los ingresos y egresos del Estado.

- Desempeño positivo en Ingresos Propios. La implementación de medidas fiscales permitió mejorar el desempeño de la recaudación local; de 2015 a 2019, los Ingresos Propios presentaron un crecimiento promedio anual de 4.3% por arriba de la inflación, a pesar de la eliminación del cobro de la tenencia vehicular. Nuevo León se ubica entre los Estados que más recaudan como proporción de sus ingresos totales (18% vs promedio de 12.5%).

- Incremento en Participaciones Federales e Incentivos. De igual forma, destaca el crecimiento en Participaciones Federales e Incentivos; que crecieron a una tasa promedio anual de 6.1% por arriba de la inflación, superior a lo observado en Ingresos Propios del Estado.

- Contención del Gasto Corriente del Sector Central. De 2015 a 2019 se refleja una disminución anual de 1.9% en términos reales, originada por la reestructura organizacional realizada en 2016. En particular, el Gasto en Comunicación Social ha sido uno de los rubros con mayor disminución observada, pasando de 654 mdp en 2015 a 184 mdp en 2019.

- Disminución de la Inversión Pública Productiva. El Estado sacrificó la inversión para contener el Déficit Fiscal. En total, la inversión registra una caída real promedio anual de 10.2%, A lo anterior, se debe adicionar la caída en la inversión que se realizaba con recursos etiquetados, la cual se vio afectada por la disminución de ingresos federales etiquetados para este fin.

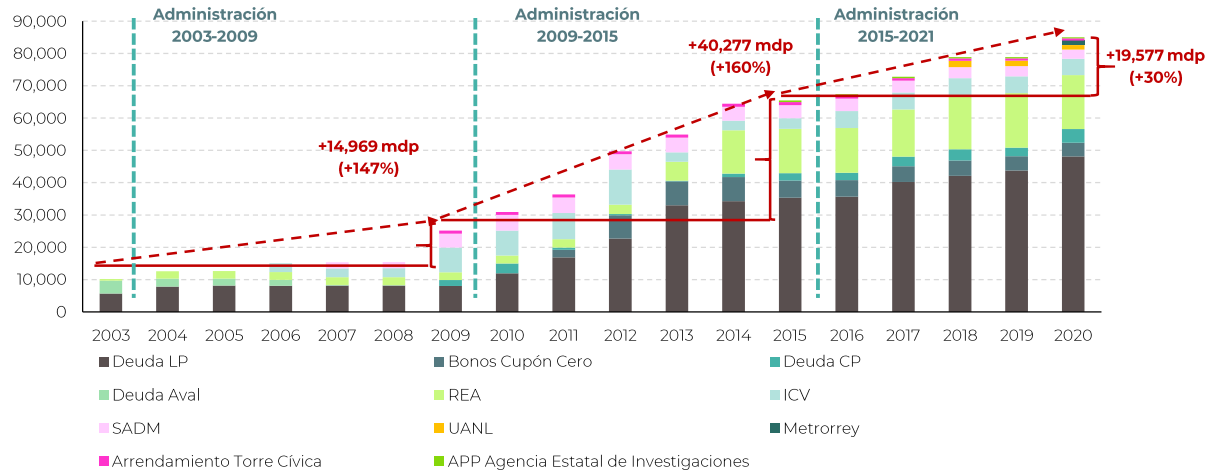
- Crecimiento en las Transferencias de Pensiones. El crecimiento anual observado fue del 7.9% real, propiciando que el gasto pasara de 3,727 mdp en 2015 a 6,020 mdp en 2019, ubicándose como el concepto que registró mayor crecimiento en el periodo: 121% más que las transferencias a salud y 63% más que las transferencias a seguridad.

- Incremento Acelerado de las Transferencias a Municipios. Durante la presente Administración, el sector de gasto más favorecido han sido los Municipios, a los cuales prácticamente se les han duplicado sus transferencias, pasando de 7,040 mdp en 2015 a 12,830 mdp en 2019. Lo anterior fue principalmente ocasionado por modificaciones en la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Nuevo León.

Históricamente, el desequilibrio en las finanzas públicas del Estado se ha financiado a través de la contratación de deuda pública a largo plazo, la obtención de apoyos federales extraordinarios y el incremento de pasivos a corto plazo (créditos a corto plazo y proveedores).

Cabe destacar que, durante la presente Administración, el incremento en la deuda ha sido de 30%; significativamente inferior al observado en sexenios anteriores (crecimientos superiores a 147%), donde la deuda fue una herramienta intensiva para solventar el déficit.

Evolución de la Deuda Pública del Estado de Nuevo León
(cifras en mdp)



Fuente: Elaboración propia con información de la SFyTGE.

Impacto del Covid-19 y perspectiva de Finanzas Públicas a corto y mediano plazo.

El ordenamiento financiero y contención de gasto alcanzado durante la Administración, se revirtió en 2020 a causa del Covid-19. En particular, la crisis económica-sanitaria derivada de la pandemia, impuso retos importantes en materia de finanzas públicas para el Estado de Nuevo León, los cuales no todos fueron atacados de acuerdo a la magnitud del problema.

Con respecto a los ingresos, el Estado enfrentó una disminución en la recaudación local por 2,352 mdp (2.4% del total del Presupuesto del Estado). Por su parte, las transferencias federales se mantuvieron en línea con lo presupuestado, debido a que la caída en Participaciones se compensó con la obtención de recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF).

La escasez de ingresos y la evidente priorización del área de salud, ameritaba un ajuste contundente en el gasto público; sin embargo, éste fue reducido y en algunos casos, se observó un crecimiento real con respecto al ejercicio 2019. En particular, el gasto corriente del Sector Central creció 7.2% por arriba de la inflación, motivado por el crecimiento en Servicios Personales (+6.2%), y en Materiales y Suministros (+60.2%). En este sentido, el Estado no implementó un ajuste contundente de gasto que reflejara una redistribución de recursos hacia áreas prioritarias y, una disminución en áreas no prioritarias o de baja actividad derivado del aislamiento social.

Por lo anterior, en el ejercicio fiscal 2020 se registró el mayor desequilibrio entre los ingresos y el gasto de los últimos 6 años (8,177 mdp), representando el doble del déficit registrado en el ejercicio 2019. La dimensión del déficit y la inexistencia de recursos extraordinarios, se tradujeron en el aumento de la deuda de largo plazo (4,891 mdp), de los créditos a corto plazo (1,995 mdp) y el pasivo circulante (1,070 mdp).

Para el ejercicio fiscal 2021 el panorama se vislumbra retador. El Presupuesto 2021 contempla ingresos extraordinarios como Apoyo Federal y Recursos de Bonos Cupón Cero que dependen de variables

que no están en control del Estado para su realización. Sin embargo, también contempla Ingresos de Libre Disposición conservadores que se prevé exceder.

Al contrastar ingresos y egresos del Paquete 2021, se identifica un déficit fiscal por hasta 9,032 mdp, el cual no cuenta con fuente de financiamiento segura. Aun considerando los recursos extraordinarios que se podrían obtener en (al redimir los Bonos Cupón Cero que respaldan parte de la deuda, empleando disponibilidades de ejercicios anteriores y mediante el apoyo federal extraordinario), existirían entre 3,497 mdp y 4,732 mdp sin fuente de financiamiento.

En este contexto, cabe destacar que la obligación del Gobierno Estatal de liquidar los créditos a corto plazo (que al cierre de 2020 totalizaron 4,267 mdp) a más tardar en junio de 2021 y la insuficiencia de recursos para financiar el gasto, representan un panorama retador para lograr un cierre ordenado de la Administración actual.

Propuestas para Fortalecer la Hacienda Pública del Estado

A partir del análisis realizado, se han identificado diversas medidas y propuestas encaminadas a fortalecer las finanzas públicas del Estado de Nuevo León a través de estrategias para mejorar la recaudación de ingresos locales, optimizar el gasto público y mejorar la transparencia y rendición de cuentas del Estado. A continuación, se presenta una síntesis de las principales propuestas, cuyo soporte exhaustivo se encuentra contenido en los 18 Entregables y 16 Reportes Quincenales de Actividades realizados durante la vigencia de los trabajos asociados al Estudio de Finanzas Públicas del Estado.

En cuanto a la recaudación de ingresos propios, aunque en la coyuntura actual, tanto económica como política, no existen condiciones adecuadas para implementar las políticas públicas que se expondrán a continuación, se considera que deben representar alternativas estratégicas para la siguiente Administración Estatal:

1. *Mejora en la Recaudación de Derechos por Suministro de Agua*

Derivado del análisis comparativo en materia de recaudación local, se encontró que, en comparación con otros Estados del Norte, Nuevo León presenta un rezago en el nivel de tarifa de agua del sector comercial e industrial. Por ello, es necesario realizar un estudio tarifario para valorar opciones de incremento. Asimismo, se debe evaluar la viabilidad de implementar impuestos ecológicos que afectan los caudales de agua, los cuales pueden generarse bajo el mismo Organismo de SADM.

Adicionalmente, se debe estructurar el nivel de inversión que requiere el Estado para garantizar el abastecimiento y sobre ello, generar estrategias de ingresos y deuda.

2. *Inclusión de los Ingresos de la Red Estatal de Autopistas de Nuevo León (REA) para Mejorar los Coeficientes de Distribución de Participaciones*

Es relevante que la siguiente Administración analice la viabilidad de modificar la legislación aplicable para que los ingresos de la REA se contabilicen en la recaudación local del Estado, y sean considerados en el cálculo de coeficientes de distribución de las Participaciones.

Realizando una estimación preliminar, si en 2019 se hubieran contabilizado los ingresos de la REA, equivalentes a 3,411 mdp, el incremento en el coeficiente de participaciones hubiera implicado un incremento en el Fondo General de Participaciones de Nuevo León de 624 mdp.

3. *Evaluar la Viabilidad de Regresar el cobro de la Tenencia Vehicular*

Dada la escasez de liquidez y las crecientes presiones de gasto operativo y de inversión que enfrentará la siguiente Administración Estatal, resulta conveniente evaluar la viabilidad de regresar el cobro de la tenencia vehicular, toda vez que constituye un impuesto progresivo y representaba en 2015, antes de su eliminación, más de 2,000 mdp.

Si el Gobierno Estatal hubiera mantenido el cobro de la tenencia, se estima que este impuesto hubiera representado para 2021 una recaudación potencial de 3,015 mdp.

4. *Implementación de Impuesto Ecológicos*

Aprovechando el impulso a nivel nacional y local, se podrían introducir nuevos "impuestos verdes" contra la emisión de contaminantes. Algunas Entidades Federativas han aprobado la implementación de impuestos por remediación ambiental en la extracción de materiales, emisión de gases a la atmósfera, emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, así como el depósito y almacenamiento de residuos.

Resulta clave que el Gobierno Estatal, evalúe la viabilidad de implementar estos impuestos y estimar el impacto que tendría en la recaudación de ingresos propios y, adicionalmente, debe generar mesas de diálogo y concesos con la iniciativa privada para lograr su implementación en Nuevo León.

5. *Cobro del Impuesto a la Venta Final de Bebidas con Contenido Alcohólico*

Se sugiere profundizar sobre la viabilidad de implementar un impuesto estatal a la venta final de bebidas con contenido alcohólico, cuidando que no contravenga lo expresamente reservado a la Federación, con el objetivo de incrementar la recaudación de impuestos locales. Actualmente, este impuesto se cobra en nueve Entidades Federativas.

6. *Mejorar la Coordinación Hacendaria con los Municipios del Estado*

Si bien se ha realizado un importante esfuerzo de coordinación con los Municipios del Estado de Nuevo León, se sugiera continuar y robustecer los mecanismos de coordinación hacendaria para mejorar la coordinación en la recaudación de impuestos, robustecer sus capacidades técnicas en materia de contabilidad y planeación hacendaria, así como incentivar su cumplimiento para mejorar los indicadores de desempeño, eficiencia y transparencia en el ejercicio de recursos públicos.

7. *Reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria para Incentivar el Esfuerzo Recaudatorio Local*

El acentuado incremento en las Transferencias a Municipios ha desincentivado sus esfuerzos para mejorar la recaudación. En este sentido, se propone realizar una reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria para eliminar el piso que garantiza a los Municipios la obtención de mayores participaciones año con año, y modificar la fórmula de distribución de participaciones para incorporar el desempeño de su recaudación. Esta Reforma permitiría introducir un círculo virtuoso a través del

cual se mejore la recaudación de impuestos y derechos locales, y al mismo tiempo se refleje en una mayor distribución de Participaciones al Estado de Nuevo León.

Adicionalmente, se han identificado medidas puntuales que podrían contribuir significativamente a mejorar la eficiencia en la estructura de gasto del Estado, dentro de las cuales destacan las siguientes:

1. *Ajuste Adicional en el Gasto Operativo*

Ante la perspectiva acotada de ingresos que se vislumbra en el mediano plazo y la escaza disponibilidad de recursos federales para inversión pública productiva, resulta relevante diseñar e implementar una estrategia integral de ajuste contundente en el gasto de los Organismos Públicos Descentralizados (OPDs) del Estado de Nuevo León.

Además, aunque la Administración actual ha realizado un ajuste en el gasto en diversos rubros del Sector Central, la coyuntura actual requiere recortes más contundentes en el gasto operativo. En particular, se vislumbran áreas de oportunidad en Servicios Generales y Subsidios y Transferencias.

Los esfuerzos de ajuste y reducción de gasto operativo permitirán no solo mejorar la posición financiera del Estado, sino generar espacios presupuestales para incrementar el gasto en inversión pública productiva en el Estado.

2. *Mejora en Sistemas Contables del Gobierno Estatal*

Los sistemas contables y presupuestales del Gobierno Estatal no permiten conocer el destino del gasto que se transfiere a los Organismos y Fideicomisos, registrados en el capítulo 4000 del gasto. Dada la dimensión de este gasto (23,160 mdp, 35% del Gasto No Etiquetado en 2019), conviene implementar sistemas y mecanismos para conocer el destino específico del gasto, lo cual contribuirá a mejorar el control y seguimiento del gasto, y así mejorar la transparencia en el uso de recursos públicos.

3. *Profundizar en el Gasto de OPDs, Autónomos y Poderes*

Respetando la autonomía de gestión de los Entes Autónomos, (OPDs) y Poderes, resulta conveniente profundizar en el análisis de la evolución de sus ingresos y egresos con el objetivo de identificar las áreas de oportunidad que pudieran complementar los esfuerzos del Gobierno Estatal para mejorar la situación del Estado.

4. *Banco de Proyectos de Inversión*

El Gobierno del Estado debe diseñar e institucionalizar una plataforma integral para la identificación, evaluación, financiamiento y desarrollo de proyectos inversión pública a nivel estatal. La inversión que se genere en la planeación, a largo plazo reditúa en menores costos hundidos; Nuevo León, a pesar de ser una Entidad industrial, presenta importantes áreas de oportunidad a nivel local, ya que carece de mecanismos eficientes de planeación y desarrollo integral de infraestructura estratégica a largo plazo.

5. *Seguimiento al Gasto Transferido a los Municipios*

El incremento en las Transferencias a los Municipios del Estado contrasta con la baja eficiencia y deficiente rendición de cuentas que prevalece, en general, en el gasto Municipal, por lo que se sugiere implementar mecanismos de seguimiento que permitan mejorar la transparencia y garantizar la eficiente aplicación de los recursos públicos.

En particular, conviene diseñar estrategias para garantizar que los Municipios concluyan la implementación de los Criterios de Contabilidad Gubernamental emitidos por CONAC, ya que la calificación promedio del cumplimiento de la adopción de los criterios de contabilidad gubernamental es de 68.52% en Municipios con población mayor a 25,000 habitantes, y de 37% en los Municipios con población menor a 25,000 habitantes.

6. *Mejora en Transparencia y Rendición de Cuentas*

Finalmente, es importante destacar que, aunque en los últimos años el Estado de Nuevo León ha mejorado su posición en los indicadores de transparencia y rendición de cuentas por parte de las instituciones y entes que evalúan su desempeño a nivel nacional, sigue existiendo margen de mejora en la calidad y cantidad de información pública disponible sobre la cuenta pública, detalle de la deuda pública y la implementación de mecanismos de medición, evaluación y seguimiento del desempeño del gasto público estatal.

En particular resulta necesario mejorar los mecanismos de colaboración y participación con el sector privado, para mejorar la eficiencia del gasto público, toda vez que los recursos humanos, tecnológicos y financieros existentes en el Estado propician condiciones favorables para impulsar al Estado a posicionarse como líder a nivel nacional en la implementación de mejores prácticas en transparencia, evaluación y rendición de cuentas.

En este contexto, el presente estudio representa un esfuerzo conjunto entre el gobierno estatal y la iniciativa privada encaminado a generar propuestas de política pública, fundamentadas en un análisis histórico integral, que permitan robustecer la perspectiva de la presente administración sobre los retos y estrategias para lograr un aterrizaje ordenado, y representar una herramienta estratégica para una eficiente toma de decisiones de la siguiente Administración; en particular, considerando que la siguiente Administración Estatal tendrá una ventana de oportunidad acotada para integrar proyectos, reformas y políticas públicas en el Paquete del ejercicio fiscal 2022, el cual se debe presentar a más tardar el 20 de noviembre de 2021.