



# Proyecto de Presupuesto del Estado

---

Ejercicio Fiscal **2018**

## TOMO I

### Exposición de Motivos



**VERACRUZ**  
*Gobierno del Estado*

### Panorama económico nacional y estatal Fundamento jurídico, objetivo y estructura Perspectivas

El artículo 5 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios postula que las iniciativas de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuestos de Egresos deben elaborarse conforme a lo establecido en la legislación local. Además, contendrán, entre otros, los siguientes apartados: 1) Los objetivos anuales, las estrategias y las metas, 2) Las proyecciones de finanzas públicas a partir de los Criterios Generales de Política Económica del gobierno federal, así como la estimación de las transferencias federales etiquetadas y no etiquetadas, y 3) la identificación de los riesgos relevantes para las finanzas públicas, incluyendo los montos de la deuda contingente.

En el ámbito de la legislación local, el artículo 154 Ter, fracción III, del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que la programación y presupuestación del gasto público se realizará con base en el diagnóstico económico y financiero que formule la Secretaría de Finanzas y Planeación. En el mismo ordenamiento, el artículo 161 (fracción I, incisos a y b), señala que la Exposición de motivos (sic) del proyecto de Presupuesto del Estado se integrará con la "Situación de la economía mundial y nacional" y de las "Condiciones económicas, financieras y hacendarias del Estado".

En cumplimiento de estos postulados legales, la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) presenta, dentro del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2018, el apartado denominado "Panorama económico de México y de Veracruz", el cual tiene como objetivo ofrecer una prospectiva de las condiciones económicas globales, nacionales y estatales que prevalecerán a lo largo del próximo año.

Como se señala en los postulados del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), "disponer de un apartado que refleje de forma sucinta y clara la situación general de la economía durante el ejercicio" sirve de marco de referencia para describir los resultados de los componentes de las finanzas públicas.<sup>1</sup>

El propósito de este apartado es presentar ante el Congreso local los elementos de juicio para evaluar la consistencia y pertinencia del Proyecto de Presupuesto de Egresos como instrumento de la política fiscal, a la luz de los objetivos de los documentos rectores del desarrollo de la entidad.

Este capítulo consta de dos secciones, cada una de las cuales se encarga de presentar las perspectivas para la economía nacional y la estatal, respectivamente.

---

<sup>1</sup>Conac, Acuerdo por el que se emite el *Marco metodológico sobre la forma y los términos en que deberá orientarse el desarrollo del análisis de los componentes de las finanzas públicas con relación a los objetivos y prioridades que, en la materia, establezca la planeación del desarrollo, para su integración en la Cuenta Pública*. Diario Oficial de la Federación, diciembre de 2010.

### Perspectiva económica nacional

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) establece como objetivo “Mantener la estabilidad macroeconómica del país” (objetivo 4.1), a partir del cual el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) propone como objetivos sectoriales los siguientes: 1) Ejercer una política fiscal responsable que fomente el desarrollo económico; 2) Contar con un sistema hacendario que genere más recursos, sea simple, progresivo y que fomente la formalidad, 3) Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas, y 4) Impulsar el fortalecimiento del federalismo fiscal para que las Entidades Federativas y Municipios puedan lograr preservar el equilibrio de sus finanzas públicas.

Con base en estos postulados básicos el gobierno federal diseñó los Criterios Generales de Política Económica 2018 (CGPE), que describen los fundamentos macroeconómicos con los cuales se diseñó el paquete económico para el próximo ejercicio fiscal. En general, los Criterios revelan que la política fiscal estará basada en mantener los equilibrios macroeconómicos básicos a partir de la coordinación de las políticas fiscal y monetaria.

Por el lado de los ingresos, en 2018 se buscará consolidar los beneficios de la Reforma Hacendaria presentada en 2013 y aprobada como parte del paquete económico de 2014. Ello significa reducir aún más la dependencia de los ingresos petroleros, sin que ello implique modificar la estructura tributaria básica (número y tasa de los impuestos existentes), ni el esquema de beneficios y exenciones fiscales.

Por el otro lado de la política fiscal, la distribución del gasto se orienta de manera prioritaria a los programas de cuatro renglones: 1) los que proveen bienes y servicios consagrados constitucionalmente como derechos sociales; 2) la seguridad nacional, 3) la seguridad pública, y 4) la inversión productiva. Además, el gobierno federal continuará atendiendo los compromisos del gasto en el sistema de pensiones, cuya transición de un sistema de beneficios definidos al de contribuciones definidas, aún no culmina.

### Introducción

En los primeros meses de 2017 se percibieron señales sobre una recuperación sensible de la economía global, anticipando un periodo de crecimiento sostenido después de la crisis denominada la Gran Recesión que comenzó a finales de 2008.

En lo que resta de 2017 y para 2018 los analistas internacionales prevén una sensible mejoría económica basada en una reducción en la volatilidad de los mercados financieros internacionales, la recuperación de la producción manufacturera y un repunte generalizado del comercio mundial. Aunque se anticipa una recuperación superior a lo esperado en países como China, existe el riesgo de que se emprendan políticas contrarias a los postulados del libre comercio, a través de la reducción en el gasto público por parte la administración de Gobierno de los Estados Unidos, con quien se sostiene una vinculación comercial sensible para nuestro país.

## PANORAMA ECONÓMICO

Con estas premisas en julio de 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) pronosticó que al cierre de este año el crecimiento global será de 3.5 por ciento anual, en términos reales (tres décimas de punto porcentual superior a la de 2016), en tanto que la proyección para 2018 es de 3.6 por ciento.

El FMI también se muestra optimista acerca de la marcha del comercio mundial. Según las proyecciones de este organismo, el volumen de bienes y servicios intercambiado a nivel mundial habrá crecido 4.0 por ciento al final de este año y 3.9 por ciento al cierre de 2018. De acuerdo con estas proyecciones, las importaciones de mercados emergentes y economías en desarrollo crecerían más que las de economías avanzadas, aunque la situación se invertiría en el caso de las exportaciones.

Además, la variación interanual de los precios (2.8 por ciento para manufacturas, 28.9 por ciento para petróleo y energéticos, y 8.5 por ciento para otras materias primas, como metales y alimentos) tendría como efecto neto una mejoría de los términos de intercambio para los países en desarrollo y mercados emergentes.<sup>2</sup>

### Proyecciones

Con estos antecedentes, el gobierno federal considera que la economía mexicana tiene una perspectiva favorable en el futuro inmediato. Además de la recuperación generalizada a nivel mundial, se anticipa que para 2018 ya se haya disipado la incertidumbre que prevalece en la actualidad acerca del futuro de la relación geopolítica y económica de México con EUA. Esta relación, que se estrechó a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), al grado de que la correlación entre el PIB manufacturero de ambos países es prácticamente perfecta, está supeditada a los resultados de la renegociación integral del Tratado, en un ambiente no favorable para el libre comercio por parte de la administración de Donald Trump.

Con este contexto económico, el gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estima que en 2018 el producto interno bruto (PIB) nacional crecerá entre 2 y 3 por ciento, en términos reales.<sup>3</sup> Se reconoce que aunque los fundamentos económicos del país son sólidos, aun no se registra el efecto integral de las reformas estructurales.

El sector externo seguiría siendo el motor del crecimiento económico, con variaciones reales interanuales en el rango de 4.2 a 5.2 por ciento para las importaciones y de 3.6 a 4.6 por ciento para las exportaciones. El consumo general (privado y de gobierno) registraría un crecimiento en el rango de 2.4 a 3.4 por ciento, aunque la inversión (formación bruta de capital) se mantendría a la zaga, con un crecimiento proyectado

<sup>2</sup> International Monetary Fund, World Economic and Financial Surveys, *World Economic Outlook*, "The Global Economy Maintains Momentum", julio de 2017. Consulta electrónica.

<sup>3</sup> SHCP, Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Precriterios), Anexo I, pág. 65.

entre 1.6 y 2.6 por ciento.<sup>4</sup>

En materia de finanzas públicas se refrenda el compromiso con la trayectoria de consolidación fiscal iniciada en 2014 y que preveía que para 2018 se regresaría al equilibrio presupuestario. Esto significaba que el balance presupuestario sin incluir inversión de alto impacto económico y social (la medida más estrecha del balance público) sería de 0 por ciento del PIB.

Se propone que, una vez considerada la inversión de alto impacto, las finanzas públicas registren un déficit de 2.0 por ciento del PIB. Los requerimientos financieros del sector público (RFSP) –los cuales se consideran la medición más amplia del balance con que opera el gobierno– presentarían un déficit de 2.5 puntos porcentuales del PIB.<sup>5</sup>

Para cumplir estas metas el gobierno federal estima que los ingresos presupuestarios aumenten en 141 mil 300 millones de pesos (mdp), de los cuales 84.9 por ciento (aproximadamente 3 de cada 5 pesos) provendrían de ingresos tributarios, lo que implica tanto el cumplimiento de la meta de crecimiento económico generalizado, el fortalecimiento de la capacidad recaudadora del sector público y la reducción de la informalidad.

Por el lado de los egresos se proyecta que el gasto neto pagado se incremente 3.4 por ciento en términos reales, en comparación con lo aprobado para 2017. El mayor incremento se presentaría en el renglón del gasto no programable, es decir, deuda pública y transferencias a entidades federativas y municipios. En el primer caso la variación se debería al aumento en las tasas de interés y el tipo de cambio, como resultado de la volatilidad en los mercados financieros internacionales y las presiones inflacionarias; en el segundo, por el crecimiento en la recaudación federal participable (RFP).

De acuerdo con el Proyecto de Ley de Ingresos para 2018 que envió al Congreso de la Unión el gobierno federal, se estima que la RFP será de 2 billones 897 mil 921.3 millones de pesos. Este monto representa una variación real de 2.8 por ciento en comparación con la aprobada en la Ley homóloga de 2017, de 2 billones 665 mil 463.6 millones de pesos.<sup>6</sup>

No obstante este incremento real en la RFP, el monto total de transferencias federales a distribuir entre todas las entidades federativas registrará un decremento real de casi un punto porcentual (0.9 por ciento). Esta variación se distribuye de la siguiente manera: 3.7 por ciento más en el renglón de Participaciones (Ramo 28); 0.3 por ciento en Aportaciones (Ramo 33) y -18.7 por ciento en Otras transferencias.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> *Idem*, Cuadro "Oferta y demanda agregadas", pág. 58.

<sup>5</sup> *Idem*, pp. 59 y 60.

<sup>6</sup> Se asume que, como lo definen los CGPE (desatar estas siglas antes), la tasa de inflación en 2017 será de 5.8 por ciento anual.

<sup>7</sup> Si la referencia de comparación del monto de Participaciones es el cierre estimado para 2017, entonces el incremento real es de 1.3 por ciento.

## PANORAMA ECONÓMICO

En materia de endeudamiento, se solicitó al Congreso de la Unión la autorización de montos de endeudamiento neto por hasta 470 mil millones de pesos de fuentes internas (créditos, empréstitos y emisión de valores) y por hasta 5 mil 500 millones de dólares de fuentes externas. De esta manera, el saldo neto de la deuda del sector público se reduciría de 47.9 a 47.1 puntos porcentuales del PIB.<sup>8</sup>

El escenario económico más factible en 2018, de acuerdo con el gobierno federal, se presenta en el siguiente cuadro. También se muestran los pronósticos del Banco de México (Banxico), responsable de conducir la política monetaria; de los especialistas del sector privado, y de dos organismos financieros multilaterales (FMI y OCDE).

**Cuadro 1. Marco macroeconómico del Proyecto de Presupuesto de Egresos, 2018**

Variable	Proyección				
	SHCP	Banxico	Encuesta Banxico	FMI	OCDE
PIB <sup>1</sup>	2.0 - 3.0	2.0 - 3.0	2.4	1.96	1.97
Inflación <sup>2</sup>	3.0	2.0 - 4.0	3.8	3.09	
Tipo de cambio <sup>3</sup>	18.10		18.11		19.47
Tasa de interés <sup>4</sup>	7.0		6.73		7.20
Déficit público <sup>5</sup>	2.0		2.28	2.3	
Déficit en cuenta corriente <sup>6</sup>	1.8 (23,300)	2.2	25,359	2.66	2.62
Deuda pública <sup>7</sup>	47.10			50.41	
Empleo <sup>8</sup>		670 - 770	690		52.64
Desempleo <sup>9</sup>			3.62	4.42	4.34

**Fuente:** SHCP, "Criterios Generales de Política Económica 2018", septiembre 2017; Banxico, "Informe Trimestral", abril-junio 2017; Encuesta Banxico, "Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado", agosto 2017; FMI, *World Economic Outlook*, julio 2017; OCDE, *Economic Outlook*, junio 2017.

### Notas:

<sup>1</sup> % real anual.

<sup>2</sup> % al cierre año.

<sup>3</sup> pesos por dólar de EUA.

<sup>4</sup> % nominal anualizada al final del periodo.

<sup>5</sup> % del PIB estimado. En el caso de la SHCP se reporta el balance fiscal incluyendo la inversión con alto impacto; la cifra del FMI corresponde al balance estructural del gobierno general.

<sup>6</sup> % del PIB y millones de dólares. En el caso de la cifra de la Encuesta Banxico, se reporta el promedio de las proyecciones de los analistas encuestados.

<sup>7</sup> % del PIB. La cifra de la SHCP corresponde a la deuda neta del sector público; la del FMI es la deuda neta del gobierno general.

<sup>8</sup> miles de nuevos puestos de trabajo creados, excepto OCDE, que se refiere a millones de personas empleadas.

<sup>9</sup> % de la población económicamente activa.

<sup>8</sup> Este monto se compara de manera favorable con las proyecciones del FMI para otros países.

### Sensibilidad de las proyecciones y factores contingentes

Los factores que podrían poner en riesgo el desempeño de la economía nacional durante 2018 son, entre otros, los siguientes:

- Un estancamiento en la recuperación de la economía estadounidense debido a una inflexión en el impulso fiscal,
- Un resultado no favorable en la renegociación del TLCAN que puede originarse por la inflexibilidad de EUA, el retiro súbito de la mesa de negociaciones u obstáculos en los congresos de los tres países para aprobar los acuerdos,
- El enrarecimiento del ambiente electoral debido a inconformidad con los resultados nacionales, así como en algunas entidades federativas,
- Un debilitamiento repentino de la economía mundial por razones geopolíticas, como el escalamiento del conflicto de EUA con Corea del Norte o el terrorismo islámico en todo el mundo,
- Las restricciones en los mercados financieros internacionales,
- Una caída pronunciada en el precio de la mezcla mexicana de petróleo, con impacto en los ingresos presupuestarios,
- Repunte de la inflación,
- Caída en la inversión extranjera directa que buscaría refugio en países menos expuestos a la volatilidad, y
- Reducción de la inversión nacional por la inseguridad pública.

Estos eventos provocarían, entre otros efectos, una reducción en la demanda externa por los bienes mexicanos, en particular por las manufacturas, así como un incremento en las primas de riesgo, lo cual afectaría el desempeño de nuestra economía.

Por su parte, los analistas del sector privado mencionan que otros factores que pondrían en riesgo el ritmo de crecimiento de la economía nacional son los siguientes, por orden de importancia: 1) Problemas de inseguridad pública (16 por ciento de las menciones), 2) Incertidumbre política interna, 13 por ciento, 3) Plataforma de producción petrolera, 11 por ciento, 4) Presiones inflacionarias en el país, 10 por ciento; y 5) Inestabilidad política internacional, 8 por ciento.<sup>9</sup>

### Perspectiva económica estatal

El Plan Veracruzano de Desarrollo 2016-2018 (PVD) postula como Factor de Desarrollo 3 de carácter transversal el de "Reorganizar las finanzas públicas". Para detonar el proceso de reorganización de las finanzas públicas estatales en el propio PVD se propusieron un objetivo, cinco estrategias y 81 líneas de acción, los cuales determinarían el diseño básico de la política fiscal para el bienio 2017-2018.<sup>10</sup>

De acuerdo con este documento rector, la política fiscal de la actual administración tiene como objetivo central la reorganización integral de la situación financiera de la entidad, tendiendo como condición ineludible el cumplimiento de las leyes y normas aplicables. Para

<sup>9</sup> Banco de México, "Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado", agosto de 2017.

<sup>10</sup> *Gaceta Oficial*, número extraordinario 476, 29 de noviembre de 2016, Tomo III, pp. 107-113.

## PANORAMA ECONÓMICO

ello se establecieron las siguientes estrategias: 1) Sanear y reorganizar las finanzas públicas estatales con impacto en la deuda pública; 2) Modernizar la administración pública y generar la consecución de recursos financieros, 3) Generar nuevas formas de ejercicio del gasto y de la inversión pública para el desarrollo económico, social y cultural de Veracruz, 4) Profesionalizar los recursos humanos y directivos en esta materia, y 5) Incorporar la perspectiva de género en el presupuesto estatal.<sup>11</sup>

Con este marco rector de actuación la SEFIPLAN propuso en el Programa Estatal de Finanzas Públicas 2017-2018 (PEFP), siete estrategias:<sup>12</sup>

1. Resolver la crisis financiera inmediata del Estado para obtener la solvencia y liquidez indispensables para asegurar la operación del gobierno,
2. Mejorar la gestión y optimizar los recursos públicos.
3. Implantar controles financieros internos y externos
4. Resolver la crisis financiera en el mediano y largo plazo.
5. Integrar procesos financieros y de planeación.
6. Integrar y fortalecer el Sistema Estatal de Planeación
7. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

Con base en estas directrices normativas se formuló el Presupuesto de Egresos.

### Introducción

En 2018 las finanzas públicas estatales se enfrentarán al reto de obtener recursos fiscales frescos y de libre disponibilidad, a efecto de que se destinen a la inversión pública productiva. Esto pondría las bases para detonar un ciclo virtuoso de inversión pública, inversión privada, crecimiento económico y más inversión.

El reto para la política fiscal de la entidad consiste en aumentar el monto de los recursos presupuestales, tanto de fuentes estatales como de transferencias federales. También se requiere reducir la carga del gasto corriente y mejorar la calidad del gasto público mediante criterios de eficiencia en la asignación del presupuesto.

En el caso de la gestión de recursos propios, se continuará con el esfuerzo recaudatorio para incrementar, en términos reales, el monto de los impuestos locales. En el tema de las transferencias federales, la SHCP estima un incremento en la RFP, lo cual permitiría contar un mayor volumen de Participaciones federales del Ramo 28.

Con base en las expectativas de los agentes económicos y su desempeño reciente, se estima que al cierre de 2018 el crecimiento real de la economía estatal estará en el rango de 0.8 a 1.2 por ciento, con una tasa de inflación de 4.7 por ciento.

<sup>11</sup> PVD, Tomo I, pág. 134.

<sup>12</sup> Programa Estatal de Finanzas Públicas 2017-2018, *Gaceta Oficial*, número extraordinario 240, 16 de junio de 2017, 172 pp.



### Objetivos y metas

Atender el problema de liquidez financiera, enfrentando las necesidades prioritarias de las transferencias a municipios, así como el pago de proveedores de bienes y servicios, así como la nómina y prestaciones de los trabajadores activos y pensionados de la administración pública estatal.

Culminar el proceso de reestructuración de la deuda pública de mediano y largo plazo.

Concluir la adopción del Sistema Integral de Administración Financiera del Estado de Veracruz (SIAFEV) en su versión 2.0 para tener un control integral de la gestión financiera y del gasto público en las etapas de planeación, programación y presupuestación, ejecución y control.

Difundir con transparencia la información financiera a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).

De acuerdo con el PEFP se proponen las siguientes metas de política fiscal para el ejercicio 2018:

1. Mantener el equilibrio en el balance primario (balance presupuestario sin incluir los intereses de la deuda).<sup>13</sup>
2. Aumentar la razón de liquidez (promedio) de las finanzas estatales.<sup>14</sup>
3. Reducir la participación del gasto corriente.
4. Reducir el monto de la deuda pública como porcentaje del PIB estatal.
5. Reducir el costo del servicio de la deuda pública como porcentaje de los ingresos garantizables.

<sup>13</sup> PEFP, pág. 152.

<sup>14</sup> PEFP, pág. 150.