

**INFORME SOBRE LAS
PREVISIONES
MACROECONÓMICAS DEL
PRESUPUESTO 2021 DE ILLES
BALEARS**

INFORME 34/20





La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1	Introducción.....	7
2	Análisis de las previsiones macroeconómicas	9
2.1	Criterios de aval.....	9
2.2	Análisis de las previsiones.....	10
3	Recomendaciones y consejos de buenas prácticas.....	13
4	ANEXO METODOLÓGICO.....	15

RESUMEN EJECUTIVO

Siguiendo lo establecido en la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIREF, las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de las Administraciones Públicas deben contar con un informe de la AIREF indicando si han sido avaladas.

Este informe valora las previsiones macroeconómicas que acompañarán al anteproyecto de presupuestos de 2021 de Illes Balears.

Esta comunidad presenta estimaciones de crecimiento del PIB en términos de volumen y del empleo para el período 2020-2021. Además de evaluar el grado de realismo de estas previsiones, se valora si los escenarios satisfacen los requisitos que establece la normativa europea para los Estados miembros de la UE, tal y como especifica en su artículo 4 la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011.

La elevada incertidumbre en que se elaboran las previsiones macroeconómicas en el contexto de la crisis de la COVID-19 hace que resulte particularmente complejo hacer previsiones a medio y largo plazo debido sobre todo a la falta de certeza sobre la duración y la intensidad de los efectos económicos de la pandemia. Por ello, la AIREF ha pasado a elaborar escenarios alternativos sobre la evolución de la pandemia y sus efectos económicos¹.

Sobre la base de estos escenarios, la AIREF hace notar las diferencias existentes entre sus estimaciones y las del Gobierno balear. En particular, el PIB de Illes Balears, de acuerdo con las estimaciones de la Comunidad, podría contraerse un 28,8% en 2020 (con un intervalo de confianza que se sitúa entre -26,2% y -31,4%) y crecer un 11,1% en 2021. Estas previsiones difieren notablemente de las elaboradas por la AIREF y las de otras instituciones que arrojan caídas de la actividad en torno al 20% en 2020. Para 2021 las discrepancias son menores, con una recuperación algo más intensa en las previsiones del Gobierno balear.

No obstante, cabe destacar que la caída del PIB estimada por esta Comunidad para el segundo trimestre del año se sitúa próxima al 40% en términos reales y que los niveles de ocupación hotelera alcanzados durante los meses de verano han sido muy reducidos. Además, el agravamiento reciente de la pandemia y el endurecimiento de las restricciones a la movilidad dificulta la reactivación del sector turístico. Por otro lado, las

¹La metodología para la obtención de las estimaciones por Comunidades Autónomas puede consultarse en el Anexo Metodológico.

dificultades para elaborar proyecciones pueden ser particularmente alta en economías como la balear que presentan una elevada especialización en las actividades de servicios (que representan un 83% del valor añadido de la economía) y en particular en el sector turístico (casi un 30% del valor añadido de la comunidad). A ello se añade la dificultad que tienen los modelos de previsión habituales, estimados a partir de regularidades históricas, para proyectar de manera adecuada el impacto que puede tener la persistencia de la pandemia sobre los flujos de turismo internacional. En este contexto, la AIReF no puede descartar que el escenario de previsión elaborado por Illes Balears para 2020-2021 pueda materializarse y por ello lo avala.

La AIReF destaca que Illes Balears cumple la recomendación de remitir a la AIReF con anterioridad a la publicación del proyecto de presupuestos la información sobre las previsiones macroeconómicas que lo sustentan y de efectuar la correspondiente petición de aval, si bien publicó el pasado 5 noviembre dicho proyecto. Asimismo, ha seguido los consejos de buenas prácticas relativos a la introducción de comparaciones con otras previsiones independientes, aunque éstas no siempre sean las más recientes, a la inclusión de previsiones de empleo y a la aportación de documentación detallada sobre las técnicas econométricas, modelos y parámetros y sobre los supuestos utilizados en la elaboración de las previsiones macroeconómicas, aunque dicha información se ha aportado bajo petición. Por ello, se señala el siguiente consejo de buenas prácticas:

1. Que la publicación del proyecto de presupuestos se acompañe del correspondiente informe realizado por AIReF sobre las previsiones macroeconómicas que lo sustentan.

1 Introducción

La AIReF tiene el mandato de elaborar un informe sobre las previsiones macroeconómicas que se incorporen en los proyectos de presupuestos de todas las Administraciones Públicas. Este informe indicará si las previsiones son o no avaladas por la misma, según disponen los artículos 14 de su Ley Orgánica y 12 de su Estatuto Orgánico.

Este informe valora las previsiones para 2020 y 2021 de Illes Balears, que ha publicado un cuadro macroeconómico diferenciado del de España².

Las previsiones macroeconómicas analizadas se evalúan a la luz de los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros de la UE, como especifica en su artículo 4 la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011. El artículo 14 de la Ley Orgánica 6/2013 de creación de la AIReF requiere que el informe de la AIReF valore la adecuación de las previsiones realizadas a esos requisitos. En el caso de las Comunidades Autónomas se requiere que las previsiones:

- i. Sean realistas y utilicen la información más actualizada.
- ii. Estén basadas en el escenario macroeconómico y presupuestario más probable o en un escenario más prudente.
- iii. Sean comparadas con las previsiones de otros órganos independientes.
- iv. Incluyan las metodologías, los supuestos y los parámetros pertinentes que sostengan dichas previsiones.

² En el caso de que cualquier Administración Pública incorpore o aplique en sus presupuestos un conjunto de previsiones que se correspondan de forma exacta con las incorporadas por otra Administración Pública en cuyo ámbito territorial aquella se integra, y que hubieran sido avaladas previamente por la AIReF, no es necesaria la emisión de un informe específico, sino que bastará hacer constar esa circunstancia expresamente en el propio proyecto de presupuestos.

Sobre la base de estos principios y de los escenarios macroeconómicos que ha elaborado la AIReF tanto para el conjunto de la economía española como para las distintas CCAA, condicionados a distintas hipótesis sobre la duración de la pandemia, a continuación, se evalúan las previsiones macroeconómicas de PIB y de empleo que acompañan a los presupuestos de Illes Balears para 2021.

Cabe señalar que el presente informe se ha emitido una vez se ha recibido la información sobre las previsiones macroeconómicas y la correspondiente petición de aval por parte de la Comunidad Autónoma, cumpliendo con la Ley Orgánica 6/2013, del 14 de noviembre.

2 Análisis de las previsiones macroeconómicas

2.1 Criterios de aval

La incertidumbre extrema derivada de la crisis de la COVID-19 ha provocado que el análisis probabilístico utilizado anteriormente para avalar las previsiones de PIB y de empleo de las CCAA resulte complejo³. Esta incertidumbre derivada fundamentalmente de la falta de certeza sobre la duración y la intensidad de los efectos económicos de la pandemia provoca que resulte oportuno sustituir este análisis por la definición de escenarios condicionados a supuestos sobre la duración de la pandemia y sus efectos económicos.

En consecuencia, en esta ocasión las previsiones para Illes Balears se evalúan sobre la base de los escenarios macroeconómicos contingentes a la evolución de la pandemia elaborados por la AIReF para el conjunto de la economía española y para las Comunidades Autónomas⁴. En la valoración del cuadro macroeconómico también se tienen en consideración las previsiones para Illes Balears elaboradas por otros organismos e instituciones.

³ En particular, las previsiones no eran avaladas si se apreciaba un sesgo al alza en el PIB y el empleo (por encima del percentil 80); eran avaladas como poco probables si ese sesgo afectaba solo a una de las dos variables; se avalaban como probables si no tenían sesgos al alza; y se avalaban como prudentes si se encontraban en la zona media o baja del intervalo de confianza para ambas variables, incluyendo la posibilidad de que existiesen sesgos a la baja. La zona media quedaba definida por los valores que se encontrasen entre el percentil 40 y el 60, la baja por debajo del percentil 40 y el sesgo a la baja hacía referencia a aquellos valores fuera de intervalo (por debajo del percentil 20).

⁴ La metodología para la obtención de las estimaciones por Comunidades Autónomas puede consultarse en el Anexo Metodológico.

2.2 Análisis de las previsiones

La AIReF avala las previsiones de los escenarios macroeconómicos de Illes Balears para 2020 y 2021 en un contexto de elevada incertidumbre. Pese a las diferencias existentes entre las proyecciones de esta Comunidad y las de la propia AIReF, no se puede descartar que el escenario puede materializarse y por ello lo avala.

Illes Balears es más pesimista que la AIReF en la senda esperada del PIB en 2020 y 2021. En el gráfico 1 se presenta la comparación de las estimaciones realizadas por Illes Balears y por la AIReF para el crecimiento del PIB real y para el empleo. Illes Balears prevé una contracción del PIB en 2020 de entre un 26,2% y un 31,4%, con una estimación central del 28,8%, y un incremento del 11,1% en 2021, que se presupone no incluye los efectos vinculados al Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Las estimaciones de la AIReF, al igual que las efectuadas por otros organismos, resultan en este sentido, más optimistas, al apuntar a un descenso menor en 2020, del 21,6%, y esperar una recuperación más intensa en 2021, con un crecimiento del 12,4%, una vez incluido el posible impacto del PRTR, con un efecto aproximado de 2,7 puntos porcentuales sobre el PIB en 2021 para el conjunto de la economía española. Dado el elevado nivel de incertidumbre existente se considera que las estimaciones son posibles y como tal se avalan.

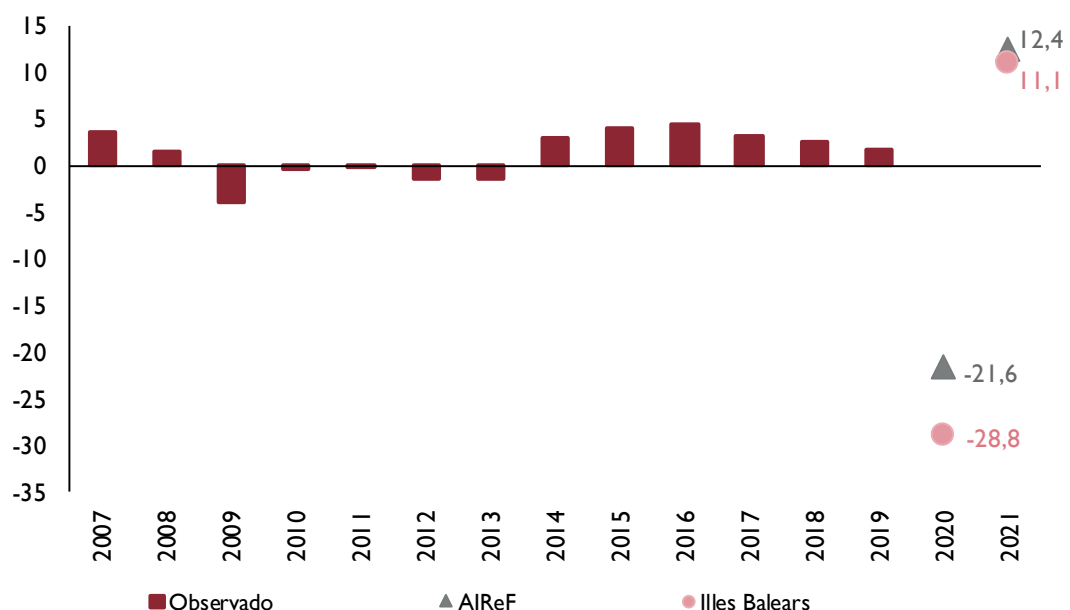
La economía de las Illes Balears podría verse especialmente afectada por estas medidas debido a la elevada importancia del turismo en esta comunidad. De hecho, las estimaciones de la Comunidad sitúan la caída del PIB en el segundo trimestre del año en torno al 40%. A ello cabe añadir los reducidos niveles de ocupación hotelera observados durante el verano que podrían persistir en lo que queda de año, dado el agravamiento reciente de la pandemia. Por su parte, los riesgos incluyen aquellos ligados al posible impacto derivado de la salida sin acuerdo del Reino Unido de la Unión Europea.

La metodología empleada por Illes Balears para obtener las previsiones se considera adecuada. Esta comunidad estima el PIB regional con un enfoque por el lado de la oferta por agregación del Valor Añadido Bruto estimado para los distintos sectores no agrarios, cuya evolución se prevé a partir del comportamiento de unos indicadores sintéticos contruidos mediante combinación, por medio de *Partial Least Squares* (PLS), de un conjunto de indicadores representativos de la actividad sectorial. La estimación del empleo se elabora mediante el uso de un modelo de vectores autorregresivos bayesianos (BVAR), en el que como variable endógena se emplea la macromagnitud objeto de predicción y como variables exógenas

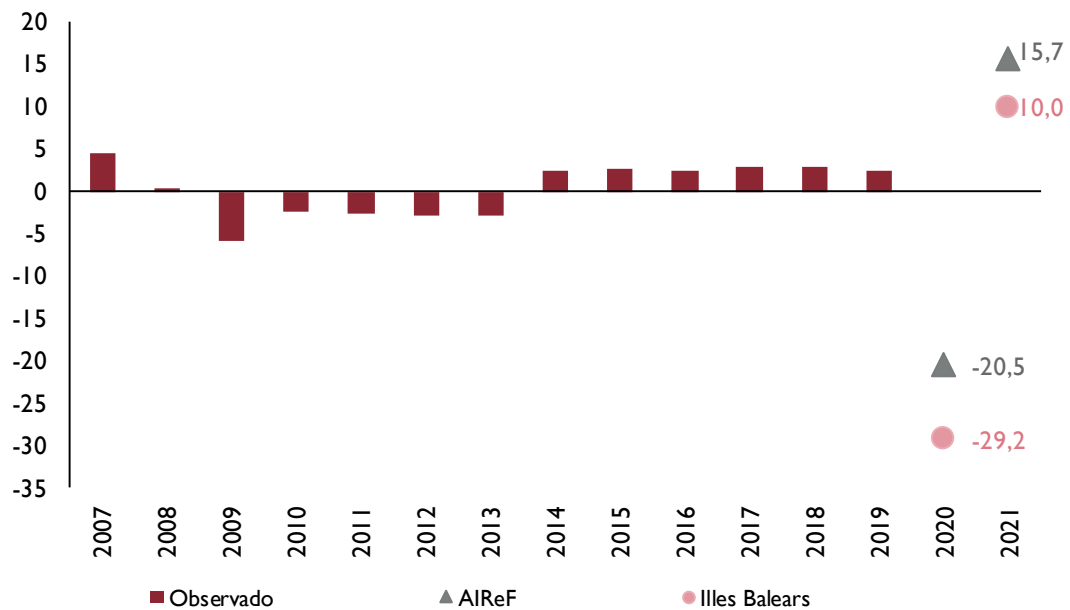
el PIB regional, del conjunto de España y de algunos países de entorno, así como el deflactor implícito del PIB y la productividad aparente del trabajo nacional.

Al igual que en el caso del PIB, Illes Balears presenta estimaciones de empleo para 2020 y 2021 más pesimistas que las de la AIReF, pero se consideran admisibles en el entorno de incertidumbre generado por la COVID-19. En concreto, Illes Balears estima una reducción del empleo en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo del 29,2% en 2020, con una recuperación en 2021 del 10%, en ausencia de medidas como el PRTR. Las estimaciones de empleo de la AIReF resultan en una senda del empleo más favorable, con un descenso esperado del 20,5% en 2020 y un incremento del 15,7% en 2021, considerando el impacto de las medidas económicas del PRTR. Hay que señalar la dificultad que entraña la comparativa de previsiones de empleo debido a diferencias conceptuales, puesto que las estimaciones de la Contabilidad Regional se refieren al empleo medido en términos de personas ocupadas, mientras que las previsiones de Illes Balears lo hacen en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. No obstante, se entiende su uso para tratar de aproximar el tiempo de trabajo efectivo, pues el empleo medido en personas es una variable que no refleja el impacto de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) utilizados de manera extensiva a lo largo de la crisis sanitaria, de especial relevancia en esta comunidad autónoma.

FIGURA 1. Previsiones de crecimiento del PIB y empleo
PIB (tasa anual %)



Empleo (tasa anual %)



El grado de cumplimiento del resto de requisitos aplicables definidos anteriormente es notable:

- Las previsiones hacen uso de la información más actualizada disponible y especifican los supuestos exógenos de base.
- Las previsiones analizadas incluyen la comparación con otras previsiones de organismos independientes, aunque no siempre con su estimación más reciente.
- Se ha proporcionado información suficiente sobre la metodología utilizada para la previsión.

3 Recomendaciones y consejos de buenas prácticas

A la luz del análisis llevado a cabo, la AIREF señala que Illes Balears cumple satisfactoriamente con los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros de la UE, como especifica en su artículo 4 la Directiva 2011/85/UE, de 8 de noviembre de 2011. Sin embargo, para facilitar la evaluación de las previsiones macroeconómicas, se señala el siguiente consejo de buenas prácticas:

1. Que la publicación del proyecto de presupuestos se acompañe del correspondiente informe realizado por AIREF sobre las previsiones macroeconómicas que lo sustentan.

La presidenta de la AIREF



Cristina Herrero Sánchez

4 ANEXO METODOLÓGICO

La metodología cuantitativa utilizada por AIReF para valorar las previsiones de las Comunidades Autónomas combina tres tipos de información estadística disponible para el análisis regional:

- los datos mensuales de indicadores de coyuntura desagregados a nivel territorial;
- los datos anuales compilados en términos de contabilidad nacional por la Contabilidad Regional de España (CRE) y;
- las estimaciones para el conjunto nacional publicadas por la Contabilidad Nacional Trimestral (CNTR).

De esta forma, se combina la rapidez y actualidad de los indicadores de coyuntura, la información estructural proporcionada por la CRE y la referencia nacional que asegura la consistencia de las estimaciones regionales individuales.

Con el fin de poder integrar estas fuentes de información diversas tanto en sus procedimientos de compilación como en su calendario de publicación (mensual, trimestral y anual) se ha diseñado un procedimiento en tres etapas que permite integrarlas de una forma econométricamente sólida y operativa, véase Cuevas *et al.* (2013).

La primera etapa consiste en la extrapolación de los indicadores de coyuntura a nivel regional mediante sus representaciones ARIMA univariantes. Estas series extrapoladas son corregidas de efectos estacionales y de calendario siguiendo la misma metodología utilizada por la CNTR. Finalmente, las correspondientes señales de coyuntura son fusionadas mediante técnicas de análisis factorial dando lugar a un índice sintético trimestral para cada una de las Comunidades Autónomas.

En la segunda etapa se integran la relevancia coyuntural y rapidez de los indicadores, materializada en el índice sintético estimado en la etapa

anterior, con la solidez estructural de las estimaciones de la CRE en tres dimensiones principales:

- Consistencia, para cada región, entre el agregado macroeconómico (PIB, empleo) y sus componentes.
- Coherencia, para cada región, entre las estimaciones de sus operaciones en términos nominales (a precios corrientes) y de volumen (índices encadenados).
- Coherencia, para el conjunto de las regiones, entre las estimaciones individuales y la del total nacional (consistencia transversal).

La utilización de métodos de benchmarking (desagregación temporal) permite estimar series del agregado (PIB, empleo) de frecuencia trimestral para cada una de las Comunidades Autónomas utilizando la información coyuntural condensada en los índices sintéticos de alta frecuencia regionales y dando lugar a series consistentes temporalmente con las series anuales de la CRE.

Finalmente, en la tercera etapa, se asegura la coherencia transversal entre las estimaciones trimestrales del agregado macroeconómico (PIB, empleo) elaboradas para cada una de las Comunidades Autónomas con la información proporcionada a nivel nacional por la CNTR. Nuevamente, se utilizan técnicas de benchmarking (desagregación temporal multivariante) para garantizar la consistencia transversal sin perder la consistencia temporal alcanzada en la etapa anterior.

En el caso específico del PIB, la consistencia temporal requiere tener en cuenta el carácter no aditivo de las medidas de volumen encadenado utilizadas por la Contabilidad Nacional. Este requisito obliga a obtener los eslabones de cada Comunidad Autónoma y de España (flujos trimestrales y anuales valorados a los precios medios del año precedente); aplicar los procedimientos de benchmarking a dichas variables y reconstruir los índices de volumen mediante las fórmulas de encadenamiento utilizadas por la CNTR.

Dada la fuerte incertidumbre en torno a las estimaciones a raíz de la irrupción de la COVID-19, esta metodología se combina con la empleada en la actualidad por la AIReF para la elaboración de los escenarios de crecimiento para los años 2020 y 2021 tanto a nivel nacional como por Comunidades Autónomas, obteniéndose los agregados anuales para el PIB y empleo.

Referencias

Abad, A., Cuevas, A. y Quilis, E.M. (2009) "[Índices trimestrales de volumen encadenados, ajuste estacional y benchmarking](#)", Instituto de Estudios Fiscales, Papeles de Trabajo, n. 05/09.

AIReF (2017a) "Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las Comunidades Autónomas", Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

AIReF (2017b) "Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos para 2018 de las Comunidad Autónoma de Cataluña", Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Caporello, G. y Maravall, A. (2004) "[Program TSW. Revised manual](#)", Banco de España, Occasional Paper n. 0408.

Cuevas, A. y Quilis, E.M. (2015) "[Quarterly regional GDP flash estimates for the Spanish economy \(METCAP model\)](#)", AIReF, Documento de Trabajo 3/ 2015.

Cuevas, A., Quilis, E.M. y Espasa, A. (2013) "[Combining benchmarking and chain-linking for short-term regional forecasting](#)", Departamento de Estadística, Universidad Carlos III de Madrid, Working Paper n. 11/41.

Gómez, V. y Maravall, A. (1996) "[Programs TRAMO and SEATS](#)", Banco de España, Working Paper n. 9628.