

**INFORME SOBRE LAS
PREVISIONES
MACROECONÓMICAS DEL
PRESUPUESTO 2022 DE LA
COMUNIDAD FORAL DE
NAVARRA**

INFORME 41/21





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.....	8
2	Análisis de las previsiones macroeconómicas.....	11
2.1	Criterios de aval	11
2.2	Análisis de las previsiones	12
3	Recomendaciones y consejos de buenas prácticas	15
4	ANEXO METODOLÓGICO	17

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 todas 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 proyecto de presupuestos de 2022 de la Comunidad Foral de Navarra, que presenta estimaciones de crecimiento del PIB, en volumen y a precios corrientes, y del empleo, en términos de puestos de trabajo, para el período 2021-2024.

La Comunidad Foral de Navarra elabora tres escenarios de crecimiento del PIB navarro, que dependen fundamentalmente de los supuestos sobre la evolución sanitaria. No obstante, las previsiones contenidas en los presupuestos se sustentan en el denominado como «escenario central», caracterizado por un impacto transitorio de las medidas sanitarias durante el tercer trimestre de 2021. De acuerdo con este escenario, el PIB de Navarra podría crecer un 6,5% en 2021 y un 5,0% en 2022. Estas previsiones se encuentran en línea con las realizadas por otras instituciones, si bien resultan algo optimistas en 2021. Persisten, además, riesgos a la baja en estas previsiones, ya que la persistencia de la pandemia condiciona de manera esencial la intensidad de la recuperación. En este sentido la Comunidad considera que las estimaciones podrían descender hasta el 6,0% y 4,2%, respectivamente, en un escenario pesimista, en el que es necesario mantener medidas de contención del contagio, aunque sea de manera esporádica, durante lo que queda del año.

Además de evaluar el grado de realismo de estas previsiones, en este informe también 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.

En su valoración, la AIReF tiene en consideración el entorno de incertidumbre en que se elaboran las previsiones macroeconómicas de la Comunidad Foral de Navarra derivado fundamentalmente de la falta de certeza sobre la evolución de la pandemia a corto y medio plazo. El avance en el proceso de vacunación lleva a descartar los escenarios más desfavorables y ha llevado a la AIReF a abandonar el enfoque basado en escenarios que inicio con el estallido de la crisis sanitaria y volver a un único escenario, en torno al que se construyen bandas de incertidumbre estadística basadas en la variabilidad

histórica de los agregados macroeconómicos a nivel nacional¹. No obstante, la AIReF hace notar que dichas bandas reflejan únicamente la incertidumbre inherente a los modelos de estimación, pero que no pueden recoger todo el grado de incertidumbre que persiste en la economía ligados a la crisis sanitaria y los riesgos latentes en la economía internacional.

En base a este análisis, la AIReF considera que el escenario de previsión planteado por la Comunidad Foral de Navarra para 2021 es poco probable desde un punto de vista estadístico. También se encuentra en el rango superior de las estimaciones realizadas por otros organismos e instituciones privadas. Con todo, puede ser razonable dentro del contexto de incertidumbre actual. Además, las previsiones que presenta la Comunidad Foral para 2022 que sustentan los presupuestos de ese año resultan prudentes de acuerdo con los criterios de la AIReF, y como tal se avalan.

La AIReF destaca que la Comunidad Foral de Navarra 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 la correspondiente petición de aval. Asimismo, se cumple el consejo de buenas prácticas de inclusión de una comparativa con otras previsiones independientes. Aunque en el informe se mencionan los modelos empleados en la previsión a corto plazo, podría incorporarse un mayor detalle. Por ello se reitera la recomendación propuesta el informe 22/20, de 24 de agosto de 2020, con una referencia especial a la necesidad de especificar las hipótesis incorporadas sobre el impacto del PRTR. También se formula un segundo consejo de buenas prácticas, encaminado a disponer de información más homogénea y facilitar la comparabilidad de los datos de empleo:

1. Que se incluya en la documentación aportada información más detallada de las técnicas econométricas, modelos y parámetros y de los supuestos utilizados en sus previsiones macroeconómicas, que deben ser públicos, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. En el momento actual, resulta de especial relevancia que se especifiquen los supuestos sobre el impacto macroeconómico asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se asigna a lo largo del horizonte de previsión.
2. Aunque los datos de ocupación están medidos en términos de puestos de trabajo porque es la unidad de medida que utilizan las Cuentas

¹ Los detalles para la obtención de las estimaciones por Comunidades Autónomas pueden consultarse en el Anexo Metodológico.

Económicas de Navarra (CNav), deberían incorporarse adicionalmente las previsiones de empleo en términos de Contabilidad Regional.

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 2021 y 2022 de la Comunidad Foral de Navarra, 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 aquélla 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 se evalúan las previsiones macroeconómicas de PIB y de empleo que acompañan a los presupuestos de la Comunidad Foral de Navarra para 2022. El presente informe se ha emitido una vez recibida la información sobre las previsiones macroeconómicas y la correspondiente petición de aval por parte de esta comunidad autónoma, cumpliendo con la Ley Orgánica 6/2013, del 14 de noviembre.

2 Análisis de las previsiones macroeconómicas

2.1 Criterios de aval

Los criterios normalmente utilizados para avalar las previsiones de PIB y de empleo de aquellas CCAA que han realizado una previsión diferenciada de la oficial para el conjunto de la economía española son los siguientes:

- Las previsiones no serán avaladas si tienen un sesgo al alza en ambas variables (por encima del percentil 80).
- Serán avaladas como poco probables si tienen un sesgo al alza en una de las dos variables.
- Serán avaladas como probables si no tienen sesgos al alza, y
- Serán avaladas como prudentes si se encuentran en la zona media o baja del intervalo de confianza para ambas variables, incluyendo la posibilidad de que existan sesgos a la baja. La zona media queda definida por los valores que se encuentran entre el percentil 40 y el 60, la baja por debajo del percentil 40 y el sesgo a la baja hace referencia a aquellos valores fuera de intervalo (por debajo del percentil 20).

No obstante, la AIReF es consciente de que los intervalos de confianza basados en modelos no reflejan con plenitud la incertidumbre derivada de la crisis sanitaria. Por ello, bajo el contexto actual, y en caso de que las previsiones se sitúen por encima del límite superior, éstas, aunque poco probables, pueden resultar razonables si no se alejan excesivamente de la banda superior del 90% de nivel de confianza y se encuentran contenidas

dentro de las estimaciones del consenso de instituciones³ de previsión de las comunidades autónomas.

2.2 Análisis de las previsiones

La AIReF avala como prudente el escenario macroeconómico de la Comunidad Foral de Navarra para 2022, pero, aunque razonable en el entorno de incertidumbre existente, considera poco probable el formulado para 2021. El gráfico 1 presenta la comparación de las estimaciones realizadas por la AIReF y por la Comunidad Foral de Navarra para el PIB en términos de volumen y para el empleo. Las previsiones para 2021 tanto del PIB como del empleo se encuentran por encima del límite superior del intervalo de previsión de la AIReF al 80% de nivel de confianza, mientras que para 2022 se sitúan por debajo de la estimación central. Las previsiones del consenso de instituciones se sitúan en el rango 4,9%-6,7% para 2021 y entre el 5,2% y 7,6% en 2022.

La Comunidad Foral de Navarra es más optimista que la AIReF en la recuperación esperada del PIB en 2021, pero más pesimista en la senda prevista en 2022, aunque las diferencias se consideran aceptables dada la elevada incertidumbre existente. Las estimaciones de PIB realizadas por la Comunidad Autónoma prevén un crecimiento de un 6,5% en 2021 y del 5,0% en 2022, sin que se explicita el posible impacto macroeconómico esperado del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sobre la economía navarra. Las previsiones de AIReF para 2021 prevén un crecimiento del 5%, inferior al estimado por la Comunidad Foral de Navarra, mientras que para 2022 suponen un incremento mayor del PIB, del 6,8%. En este sentido las previsiones que sustentan los presupuestos de esta comunidad para 2022 pueden considerarse como prudentes.

Respecto al empleo, las estimaciones de la Comunidad Foral están en línea con las previsiones de la AIReF en 2022, pero son más optimistas en la recuperación prevista en 2021, aunque se consideran admisibles en el entorno de incertidumbre generado por la COVID-19. En concreto, las previsiones de la comunidad en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo apuntan a un incremento en 2021 del 5,3% y en 2022 del 3,8%. Las estimaciones de la AIReF muestran una evolución menos favorable en 2021, con un crecimiento del 0,5%, pero una recuperación más intensa en 2022 del 4,5%. El Consenso prevé un aumento entre el 1,3% y el 3,2 para 2021

³ El consenso de instituciones está formado por BBVA Research, CEPREDE, HISPALINK, Funcas y Laboral Kutxa.

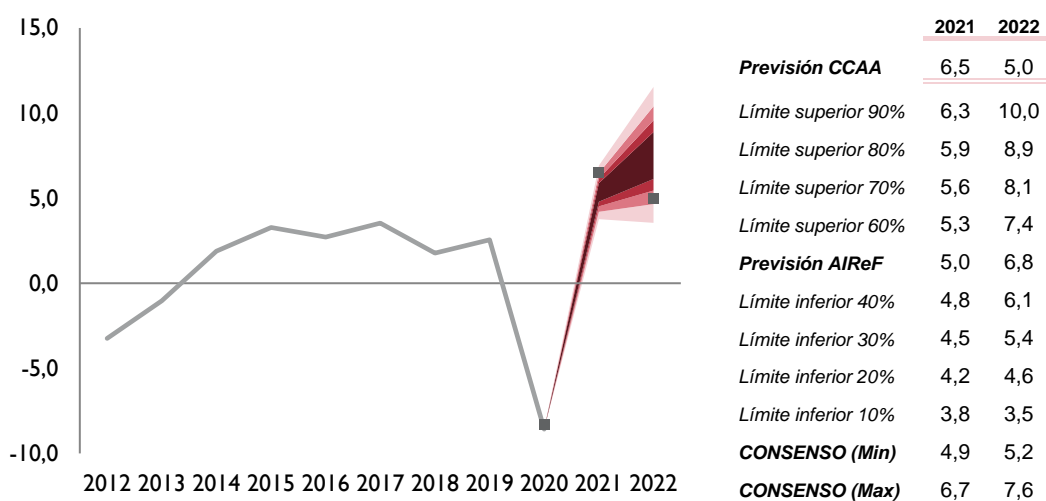
y del 2,6% en 2022. Hay que señalar la dificultad que entraña la comparativa de previsiones de empleo debido a diferencias conceptuales, puesto que las estimaciones de la Contabilidad Regional se refieren al empleo medido en términos de personas ocupadas, mientras que las previsiones de la Comunidad Foral de Navarra se efectúan en términos de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo.

Dicho lo anterior, debe recalcar que aún persiste un elevado grado de incertidumbre, incluso sobre los datos referentes al año 2020. Ello surge de dos fuentes distintas. En primer lugar, tal y como indica el Instituto Nacional de Estadística, las estimaciones elaboradas desde marzo de 2020 son susceptibles de sufrir elevadas revisiones para el conjunto nacional. En segundo lugar, a diferencia de años anteriores, aún no existe una estimación oficial de la contabilidad regional del año inmediatamente anterior. Ello dificulta las estimaciones y supedita el análisis de sesgos a la validez de las estimaciones para 2020.

La metodología empleada por la Comunidad Foral de Navarra para obtener las previsiones se considera adecuada, aunque la información aportada resulta poco detallada. En particular, se estima la evolución del PIB a partir de dos modelos, uno modelo factorial y otro construido a partir del Indicador Sintético de Actividad de Navarra, que combinan la información de una batería de indicadores representativos de la evolución de la actividad económica de la región. En cuanto al empleo, se estima una regresión lineal de la variación de la ocupación, en términos de puestos de trabajo equivalentes, respecto a la misma variable retardada y la variación del PIB.

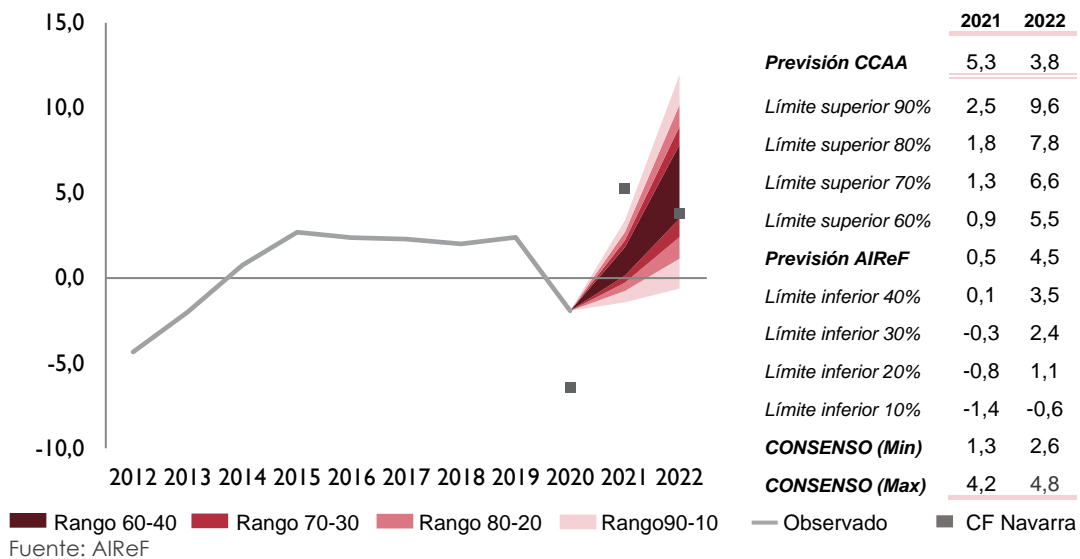
GRÁFICO I. PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB Y EMPLEO⁴

PIB (tasa anual %)



⁴ Los datos observados para 2020 se corresponden con la estimación de la AIReF y los de la Comunidad Foral de Navarra con los estimados en la Contabilidad Trimestral de la comunidad.

Empleo (tasa anual %)



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

- 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.
- Se ha proporcionado información sobre la metodología utilizada para la estimación de la Comunidad Foral, aunque con poco grado de detalle.

3 Recomendaciones y consejos de buenas prácticas

A la luz del análisis llevado a cabo, la AIReF señala el siguiente consejo de buenas prácticas:

1. Que la documentación aportada y el informe correspondiente contengan una información más detallada de los supuestos y de los modelos y parámetros utilizados en sus previsiones y proyecciones macroeconómicas, que deben ser públicos, siguiendo lo dispuesto en la Directiva 2011/85/UE sobre requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros. En el momento actual, resulta de especial relevancia que se especifiquen los supuestos sobre el impacto macroeconómico asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se asigna a lo largo del horizonte de previsión.
2. Que se incluyan previsiones de empleo en términos de Contabilidad Regional.

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.

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.