

EVALUACIÓN DE LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS Y FISCALES DE LA AIREF

DOCUMENTO TÉCNICO 3/23

27 de diciembre de 2023





La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AAI (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

Fecha de publicación: 27 de diciembre de 2023

ÍNDICE

1. Análisis de las previsiones macroeconómicas	11
1.1. Análisis de los errores de previsión macroeconómicos para el año 2022	11
1.2. Análisis estadístico de los errores de previsión del cuadro macroeconómico 2016-2022	18
2. Evaluación de las previsiones en el escenario fiscal	21
2.1. Errores de previsión 2021	22
2.1.1. Recursos	26
2.1.2. Empleos	28
2.2. Errores de previsión 2022	30
2.2.1. Recursos	34
2.2.2. Empleos	36
2.3. Evolución de los errores de previsión 2016-2022	37
2.3.1. Recursos	40
2.3.2. Empleos	43
3. Conclusiones	49
ANEXO I. Detalle del análisis estadístico de las previsiones macroeconómicas para el período 2016-2022	52
ANEXO II. Medidas y contrastes de calidad	77
ANEXO III. Indicadores de volatilidad de los agregados por el lado de la demanda	78
ANEXO IV. Previsiones fiscales 2021-2022 y sus errores	79

RESUMEN EJECUTIVO

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, A.A.I. (AIReF) mantiene en este documento técnico el compromiso de analizar la calidad de las previsiones macroeconómicas y fiscales que realiza desde 2015, incorporando los ejercicios 2021 y 2022 al estudio¹. Por su propia naturaleza, las previsiones están sujetas en circunstancias normales a una elevada incertidumbre, que se ha acentuado de manera extraordinaria en los años recientes como consecuencia de la pandemia y del estallido de la guerra de Ucrania y de otras tensiones geopolíticas. En este contexto tan cambiante, el análisis de los errores de previsión se hace si cabe más relevante al permitir identificar aquellos agregados macroeconómicos donde las previsiones de la AIReF pueden ser menos precisas y remediar posibles sesgos y debilidades en el proceso de estimación. Este ejercicio de transparencia está en línea con los valores fundamentales de la AIReF y la sitúan a la altura de otras instituciones fiscales independientes que ya realizan este tipo de ejercicios. Con ello se da respuesta a una de las principales recomendaciones de la OCDE y a lo contenido en el Plan Estratégico de la AIReF 2020-2026.

Previsiones macroeconómicas

Las previsiones de crecimiento del PIB, del empleo y de inflación constituyen la base para la obtención de las proyecciones de los ingresos y gastos públicos que se incorporan en los planes presupuestarios. Unas previsiones macroeconómicas poco realistas dificultan la planificación presupuestaria, el

¹ Para las previsiones macroeconómicas el análisis pormenorizado se limita a 2022.

cumplimiento de las reglas fiscales y, en definitiva, la disciplina fiscal a corto y medio plazo.

Es por ello por lo que el Reglamento 473/2013 de la UE establece que las previsiones macroeconómicas que sirven de base para la elaboración de los planes presupuestarios y de los programas de estabilidad sean producidas o avaladas por instituciones fiscales independientes, como la AIReF. Asimismo, la Directiva 2011/85/UE establece que las previsiones macroeconómicas y presupuestarias contenidas en los planes presupuestarios deberán someterse a evaluaciones periódicas para mejorar su calidad y determinar la posible existencia de sesgos sistemáticos.

En este sentido, la AIReF en sus informes incorpora de manera regular una evaluación de las previsiones del Gobierno, sobre la base de una metodología desarrollada para este propósito (véase, Informe 21/22). Asimismo, con la finalidad de aumentar la transparencia, la AIReF realiza también una evaluación ex post de sus propias previsiones, que son las que sirven de base para analizar el grado de realismo de los escenarios del gobierno y, en el caso de las previsiones macroeconómicas, avalarlos.

Este ejercicio de evaluación de las previsiones macroeconómicas de la AIReF se realiza siguiendo dos enfoques:

1. El enfoque de corto plazo se centra en analizar la magnitud del error de previsión cometido en 2022 respecto a la estimación del año completo publicada por la Contabilidad Nacional, en abril de 2023², y los factores que subyacen a ese error. En particular, se distingue la contribución al error de previsión de los supuestos externos, de las revisiones de las cifras de la Contabilidad Nacional y del resto de elementos donde quedarían comprendidos errores debidos tanto a la modelización de los agregados macroeconómicos empleada -que puede resultar relevante dada la dificultad para modelizar la serie de perturbaciones vividas en los últimos años-, al juicio de experto, así como a sorpresas de naturaleza más genuina. Los resultados sugieren que la economía española mantuvo cierta resistencia en un contexto muy complejo caracterizado por la persistencia de las implicaciones económicas de la pandemia y la guerra de Ucrania, lo que se refleja en un crecimiento del PIB para el 2022 que resultó superior a lo previsto en primavera de ese año por la AIReF. Este resultado se extiende a los

² A diferencia del enfoque a medio plazo, en este enfoque pormenorizado se toman los datos de abril de 2023 por ser la fecha en la que se elabora el Informe de Actualización del Programa de Estabilidad y poder así evaluar los supuestos exógenos más actualizados.

principales agregados de la demanda. De acuerdo con el análisis realizado, ni la revisión de las cifras de la contabilidad nacional correspondientes a 2021 (efecto arrastre), ni la incorporación de datos observados sobre los supuestos externos son suficientes para explicar esta sorpresa positiva. En este sentido, destaca el buen comportamiento que mostraron las exportaciones de bienes y servicios una vez se tiene en cuenta la información de contabilidad nacional actualmente disponible frente a lo que habrían estimado los modelos con la información observada sobre los supuestos externos.

2. El enfoque de medio plazo se realiza con una perspectiva temporal más amplia sobre la base de un abanico de estadísticos que se utilizan habitualmente para evaluar la calidad de las previsiones, siguiendo el enfoque metodológico del Documento Técnico 2/2022, de 18 de febrero de 2022³. El propósito es analizar la magnitud de los errores y la posible existencia de sesgos y su persistencia. Las principales conclusiones que se extraen son las siguientes:
 - a. La incorporación de los años 2021-2022 apenas supone modificaciones en las medidas estadísticas de calidad de las previsiones de la AIReF. Las medidas siguen siendo satisfactorias en términos de eficiencia, precisión y ausencia de sesgos.
 - b. La AIReF no comete sesgos o errores sistemáticos al estimar el PIB y sus componentes de demanda en el año en curso. Al incorporar los años 2021-2022 se mitiga la tendencia a sobreestimar el crecimiento del consumo privado y de las exportaciones e importaciones. Sin embargo, se acentúa la tendencia a infraestimar el crecimiento del empleo en el año en curso.
 - c. A un año vista crecen los errores medios por la existencia de un mayor grado de incertidumbre. Al incorporar los años 2021-2022 se corrige el optimismo en las previsiones de crecimiento de las exportaciones y el pesimismo en el empleo. No obstante, surge una tendencia a la sobreestimación de la formación bruta de capital fijo, ya que como ha enfatizado en todos sus informes, la AIReF elabora sus previsiones incorporando el supuesto de implementación plena de los recursos presupuestados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR),

³ Véase [Informe 21/22](#). A diferencia del enfoque a corto plazo, en este enfoque se toma como referencia para cada año t la primera publicación del año completo disponible en el avance de contabilidad nacional de enero de $t+1$.

mientras que en la práctica se han observado retrasos en la llegada de estos recursos a la actividad real.

- d. Sigue sin apreciarse persistencia en los errores, excepto en la formación bruta de capital fijo a un año vista, donde las sobreestimaciones en un año suelen venir acompañadas por sobreestimaciones al año siguiente. Esta persistencia está ligada a los supuestos de ejecución plena del PRTR.
- e. En comparación con otras instituciones, siguen sin apreciarse diferencias significativas entre los sesgos y la precisión de las previsiones de los distintos organismos y de la AIReF. La AIReF continúa previendo con mayor certeza el crecimiento del PIB en el año en curso, pero presenta un menor grado de acierto al prever la evolución del sector exterior en el año en curso y de la formación bruta de capital fijo.

Previsiones fiscales

La incorporación de los ejercicios 2021 y 2022 al análisis confirma la ausencia de sesgos relevantes las previsiones fiscales de la AIReF a lo largo de todo el periodo. Además, las previsiones de la AIReF resultaron en promedio más precisas que las del Gobierno. Asimismo, en 2021 y 2022 también presentaron una mayor precisión que el promedio de las previsiones de déficit de otros analistas. Además, en 2022 el carácter generalizado de la desviación de la mayoría de las instituciones consideradas (pesimista) fue de signo contrario al de la AIReF (optimista), la desviación de la AIReF durante los dos años analizados se mantuvo entre las 5 más precisas.

El error promedio de las previsiones de déficit público se situó en nueve décimas de PIB por encima de la cifra finalmente observada en 2021 y tres décimas de PIB por debajo del resultado final en 2022. En un contexto caracterizado por una elevada incertidumbre, los errores en 2021 y 2022 obedecieron principalmente a tres factores contrapuestos: la adopción de medidas en momentos posteriores a la realización de las previsiones, la materialización de elasticidades en la recaudación significativamente por encima de los valores históricos y, en el caso de las previsiones de empleos y recursos, una ejecución del PRTR más lenta que lo previsto inicialmente.

La AIReF continúa trabajando en mejorar las debilidades en las áreas identificadas. En este sentido cabe destacar el ejercicio de descomposición de la variabilidad de las principales figuras tributarias que ha realizado en 2023⁴ a fin de cuantificar los distintos factores que han propiciado el

⁴ Véase [Documento Técnico 2/23](#)

incremento recaudatorio de los dos últimos años. Adicionalmente, la AIReF también está profundizando en los mecanismos de seguimiento de las medidas normativas que inciden sobre las previsiones y en el seguimiento de la ejecución del PRTR. No obstante, la escasa disponibilidad de información del impacto del plan en términos de contabilidad nacional para los recursos y empleos de las AA. PP. queda fuera del alcance de la AIReF. Asimismo, por su propia naturaleza discrecional, la incidencia de las medidas no anunciadas en las previsiones no resulta posible de anticipar.