

EVALUACIÓN DE LAS PREVISIONES MACROECONÓMICAS Y FISCALES DE LA AIReF 2023

DOCUMENTO TÉCNICO 2/24

RESUMEN EJECUTIVO

13 de septiembre de 2024





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: 13 de septiembre de 2024

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 el ejercicio 2023 al estudio. 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 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 a estos efectos (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 adecuación 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 2023 respecto a la primera estimación de la Contabilidad Nacional del año publicada por el INE en marzo de 2024 y los factores que subyacen a ese error. La economía española mantuvo un comportamiento muy dinámico, más allá de lo anticipado. Tomando como referencia las previsiones realizadas en octubre de 2022, que sirven de base para la formulación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, las sorpresas positivas estuvieron lideradas por el lado del consumo privado y especialmente del público, en tanto que nuevamente se registró un comportamiento más comedido de la inversión. En la vertiente exterior, si bien las exportaciones tuvieron un comportamiento similar al anticipado, las importaciones, fruto de las sorpresas negativas en la inversión, crecieron a un ritmo notablemente inferior a lo esperado. Desde la perspectiva de los factores que contribuyen a explicar este error de previsión destacan las revisiones estadísticas correspondientes a 2022. Tanto la nueva información de la Contabilidad Nacional, correspondiente al año 2022, conocida a lo largo de 2023, como las revisiones de los perfiles trimestrales de los agregados de la Contabilidad Nacional Trimestral, fruto de la nueva política de revisión implementada desde enero de 2023 para esta estadística de síntesis, tuvieron un elevado impacto sobre los errores de previsión a lo largo del año 2023. La mejora de la calidad de las previsiones económicas debe pasar por una profundización en los factores explicativos que subyacen a estas revisiones y en ese sentido se emplaza al INE a dotar medios al departamento de Cuentas Nacionales para conseguir un cumplimiento efectivo de las recomendaciones del grupo de trabajo

técnico sobre el uso de las fuentes de información coyuntural subyacentes a los principales indicadores macroeconómicos en el contexto de la pandemia.

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 2022. 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 del año 2023 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. Las previsiones para el PIB del año en curso de la AIReF continúan siendo las más precisas, en términos del error cuadrático medio, de entre todos los organismos considerados. En el caso del empleo, se sigue observando un sesgo negativo. Esta tendencia pesimista, tanto para las previsiones del año en curso como para las previsiones a un año vista, se ha visto ligeramente agravada con las últimas previsiones. En general, este sesgo es un elemento común a todos los organismos analizados.
 - c. Tal y como viene sucediendo en los últimos ejercicios de evaluación de las previsiones, se aprecian sesgos estadísticamente significativos en algunos agregados de la demanda para las previsiones a un año vista. No obstante, se aprecia cómo los errores cuadráticos medios descienden o comienzan a descender tras alcanzar máximos históricos debido a la irrupción de la COVID-19. Ello indica que se están produciendo mejoras en la precisión de las estimaciones pese a perdurar altos niveles de incertidumbre. Para las previsiones del año siguiente, se sigue observando una elevada contribución de la inversión al error de previsión, que se encuentra asociada a los retrasos en la implementación del PRTR frente a lo inicialmente esperado por la AIReF.
 - 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 asimismo ligada a los supuestos de ejecución plena del PRTR empleados por la AIReF.

- 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 2023 al análisis confirma la ausencia de sesgos relevantes en las previsiones fiscales de la AIReF a lo largo de todo el periodo. Las previsiones de déficit de la AIReF se situaron en promedio dos décimas por encima del déficit observado. En las primeras previsiones la AIReF previó un saldo menor al no conocerse la prórroga de las medidas, mientras que a continuación pasó a prever un déficit casi cinco décimas por encima del finalmente alcanzado. Esta desviación se explica principalmente por una mayor previsión de los gastos, principalmente relativos a la Administración Central en gastos relacionados con las medidas y en gastos de capital asociados a la inversión militar y las sentencias judiciales. Por su parte, el Gobierno mantuvo durante todo el periodo la misma tasa de referencia, 3,9% del PIB, tres décimas por encima del valor finalmente observado.

En cuanto a las previsiones de ingresos y gastos, estas se vieron fuertemente afectadas por el efecto denominador. La actualización de las series de PIB nominal y de las previsiones macroeconómicas supuso una corrección a la baja del nivel de ingresos y gastos de en torno a 1,5 puntos del PIB. En términos de millones de euros, las previsiones de ingresos de la AIReF estuvieron en torno al dato avance. Por el contrario, la AIReF preveía un mayor importe de gastos que finalmente no se materializó.

La AIReF continúa trabajando en mejorar las áreas identificadas con mayores debilidades. En este sentido cabe destacar la nueva herramienta de seguimiento del PRTR que ha desarrollado la AIReF, si bien 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. Esta mejora en el seguimiento del PRTR permitirá reducir los errores en rúbricas como la formación bruta de capital. También, desde comienzos de 2024, se han introducido mejoras en los métodos de previsión del Impuesto sobre Sociedades, desglosando el nivel de análisis con proyecciones separadas sobre las bases imponibles de los pagos fraccionados por tipo de empresa y método de cálculo de la cuota. A pesar de estas mejoras, hay que incidir en la imposibilidad de anticipar la incidencia

en las previsiones de las medidas no anunciadas, por su propia naturaleza discrecional.