

Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto del Plan Presupuestario 2020

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, 2.ª planta. 28003 Madrid, Tel. +34 91 010 08 95

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

Resumen ejecutivo:

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) avala las previsiones del escenario macroeconómico del Gobierno incorporadas en el Proyecto del Plan Presupuestario 2020. La AIReF considera que el Gobierno se ha comportado con prudencia en la elaboración de sus previsiones al presentar un escenario a políticas constantes, consistente con la situación actual de Ejecutivo *en funciones*; y al hacer el esfuerzo de incorporar en su análisis el considerable impacto que ha tenido la revisión de las series de Contabilidad Nacional realizada por el Instituto Nacional de Estadística.

Las hipótesis básicas que sustentan el escenario macroeconómico que acompaña al Proyecto del Plan Presupuestario 2020 se consideran factibles. Respecto a la Actualización del Programa de Estabilidad 2019-2022, el entorno exterior incluido en el Plan Presupuestario se ha deteriorado, en línea con las previsiones del Banco Central Europeo y de otros organismos internacionales. Cabe recalcar la revisión a la baja del crecimiento mundial, del crecimiento para los mercados de exportaciones españolas y de la zona euro. En el sentido contrario, los supuestos del Gobierno referidos a los tipos de interés a corto y largo plazo suponen ahora un mayor apoyo al crecimiento. Los tipos han sido revisados a la baja, en línea con la evolución de la curva *forward*, aunque cabe resaltar la existencia de un diferencial negativo respecto a las expectativas de mercado en los tipos de largo plazo. Finalmente, las expectativas sobre la evolución del precio del petróleo son conservadoras, encontrándose por encima de las previsiones más recientes de diversos organismos internacionales, y también de las cotizaciones del crudo de petróleo en los mercados de futuros. En este sentido, la senda desacelerada del precio del petróleo prevista por los principales organismos internacionales podría implicar un abaratamiento de las importaciones y una contención en los índices de precios con respecto al escenario central del Gobierno.

La composición del crecimiento se considera verosímil, caracterizándose por una contribución progresivamente dominante de la demanda interna, y una contribución positiva, aunque desacelerada del sector exterior, en consonancia con la revisión estadística de la Contabilidad Nacional publicada por el Instituto Nacional de Estadística a finales de septiembre (RE2019). Así, la senda prevista para el año 2020 en el Plan Presupuestario retoma un patrón de crecimiento en línea con años anteriores, apoyado en la demanda interna como principal motor y con una progresiva maduración del ciclo

económico en el medio plazo hasta converger a su crecimiento potencial. La evolución del consumo privado gana impulso en 2020 respecto al dato de 2019. Esta dinámica está en línea con la previsión de la AIReF, aunque ligeramente por debajo en 2020. Esta previsión está basada en la evolución y aportación de sus principales determinantes, asumiendo el impacto de la revisión estadística esencialmente circunscrito al año 2019. Las principales variables que apoyan la evolución del consumo privado anticipan, en efecto, un crecimiento sostenido, aunque desacelerado en los próximos años, aun asumiendo un cierto repunte del ahorro precautorio tal y como viene recogido en los últimos datos revisados por el INE. La inversión productiva prevista tanto para 2019 como para 2020 en el Proyecto de Plan Presupuestario está por encima de las previsiones de la AIReF, particularmente en el caso de 2019, en el que ya se han observado dos trimestres y donde la información coyuntural no permite anticipar un repunte en línea con lo previsto en las cifras del Gobierno. El Gobierno prevé una inversión en construcción para 2020 en línea con lo previsto por la AIReF, con tasas modestas comparadas con el patrón histórico reciente, confirmando un perfil de crecimiento más equilibrado. La previsión de consumo público del Gobierno establece una senda marcadamente desacelerada en 2020, que contrasta con la prevista por la AIReF, que mantiene tasas en línea con 2019. Por último, en cuanto al sector exterior, la evolución de las importaciones para 2020 retoma una trayectoria en consonancia con la dinámica de la demanda interna, frente a los valores de 2019, donde se produce un desacople que desemboca en una aportación positiva del sector exterior muy por encima de la media histórica. Estos valores están en línea con las previsiones de la AIReF, que mantienen una aportación del sector exterior al crecimiento del PIB ligeramente positiva en 2020.

En materia presupuestaria, el escenario recibido se entiende como inercial o a políticas constantes. En comparación con el escenario presentado en la Actualización del Programa de Estabilidad el pasado mes de abril, el Plan Presupuestario se realiza bajo el supuesto de “políticas constantes”, sin incluir medidas. El Plan Presupuestario únicamente incluye la actualización de las pensiones en línea con el Índice de Precios al Consumo (IPC) y la subida del salario de los empleados públicos, previamente valoradas en el informe sobre la Actualización del Programa de Estabilidad. La valoración del impacto macroeconómico realizada por la AIReF, en base a sus modelos internos, del efecto de dichas medidas adoptadas está, en principio, en línea con el impacto presentado por el Gobierno, tanto en términos reales como nominales.

Al igual que en octubre del año pasado, no se identifican sesgos importantes en las previsiones de los últimos cuatro años. Durante el periodo

2015-2018, los errores de las previsiones oficiales no presentan sesgos grandes y no justificados de manera sistemática en ninguna de las variables observadas. En relación con recomendaciones anteriores, la AIReF sigue a la espera de que se hagan públicas las mejoras en las herramientas de previsión del consumo público comprometidas por el Gobierno como respuesta a la recomendación publicada en el Informe sobre las Previsiones Macroeconómicas del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2018 publicado en abril de 2018. Sin embargo, y al igual que ya ocurrió en el periodo 2014-2017, la presencia de sesgos grandes e injustificados en el consumo público no parece haberse repetido tampoco en el periodo 2015-2018.

En materia de recomendaciones, la AIReF pone el foco en este informe en la publicación de la revisión de las series de Contabilidad Nacional.

En 2019, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha procedido a la revisión de las series de Contabilidad Nacional en el marco de un ejercicio realizado de forma coordinada por 18 Estados Miembros de la Unión Europea y Noruega. La publicación de la revisión se realizó en dos fases. En primer lugar, el INE presentó un avance el 16 de septiembre de los datos de la Contabilidad Nacional Trimestral hasta el segundo trimestre de 2019 y de la Contabilidad Nacional Anual hasta 2018, aunque no publicó las Cuentas no Financieras de los Sectores Institucionales (CNFSI) acordes con esta revisión (lo que reducía la efectividad de la publicación del avance). Finalmente, la publicación de los datos estadísticos completos, incluyendo las CNFSI, se produjo definitivamente el 30 de septiembre.

Si bien esta revisión se ha realizado en cumplimiento de los requisitos y criterios de calidad de producción estadística establecidos en el marco del Programa Estadístico Europeo, es preciso señalar que su difusión no satisface plenamente dos principios básicos en la operativa de cualquier productor estadístico: la orientación hacia el usuario y la transparencia en la comunicación.

En efecto, la proximidad de la publicación de los datos de esta revisión estadística a la elaboración del Plan Presupuestario que el Gobierno debe enviar a las autoridades comunitarias supone una dificultad añadida a la hora de elaborar las previsiones macroeconómicas de base (que deben incorporar la información estadística más actualizada relativa a la Contabilidad Nacional).

Además, la falta de transparencia en la comunicación del impacto de los cambios metodológicos en los principales agregados macroeconómicos ha supuesto una complejidad añadida para todos los analistas a la hora de realizar previsiones. En efecto, todo ejercicio de previsión debe tener como punto de partida la

comprensión y modelización de las relaciones económicas. Si estas relaciones se han visto afectadas por cambios estadísticos (fuentes, técnicas, modelos, supuestos), será necesario conocer el detalle de los mismos y su impacto para realizar cualquier tipo de inferencia a futuro.

La revisión de las series de la Contabilidad Nacional ha tenido importantes consecuencias para el análisis de la economía española, modificando, en gran medida, los patrones históricos estimados y las relaciones entre variables que son la base de nuestra comprensión del funcionamiento del sistema económico. Sin embargo, y pese al alcance de las revisiones, no ha existido una política activa de comunicación de las novedades metodológicas y su impacto en las series históricas.

Por ello, y habiendo revisado la experiencia y mejores prácticas europeas, la AIReF considera que la actuación del INE debe ir más allá del estricto cumplimiento de los mínimos establecidos por la normativa europea del programa de transmisión de datos del SEC2010 y de los criterios de calidad en la producción estadística establecidos por Eurostat.

El INE debe usar los márgenes de flexibilidad que permite el calendario fijado por Eurostat para facilitar la labor del Gobierno y de los principales actores institucionales en la elaboración del cuadro macroeconómico y el escenario fiscal que sirven de base a los principales documentos presupuestarios.

Además, el INE debe conducirse con mucha mayor transparencia en sus procedimientos de revisión y publicación de los datos de Contabilidad Nacional y adoptar un enfoque orientado a facilitar el trabajo de los usuarios, como elementos indispensables para asegurar el uso más eficiente de sus estadísticas. Esta necesidad resulta si cabe, más evidente, en un momento como el actual, dado el impacto significativo que ha tenido la última revisión de las Cuentas Nacionales.

Para ello, la AIReF recomienda al INE que:

Siguiendo los principios generales de la política de revisión del INE, en particular el principio 15, desarrollar el cumplimiento de sus propios requisitos de transparencia e información a los usuarios mediante la ejecución de una política de comunicación transparente y activa de revisión de los datos de Contabilidad Nacional, que refleje las mejores prácticas europeas, mediante:

- la publicación y difusión de las guías metodológicas existentes sobre el procedimiento de elaboración de las Cuentas Nacionales,

- la adecuación de la diseminación de la revisión de los datos a los calendarios presupuestarios nacionales y europeos,
- la mejora de la comunicación de las revisiones, incluyendo ejercicios comparativos que permitan al usuario final de las estadísticas comprender la motivación y alcance de las revisiones.