ESTUDIOS DE ECONOMÍA APLICADA VOL. 29-3 2011 PÁGS. 1 – 14

Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado*

TERESA LEAL LINARES
Departamento de Economía General y Estadística, UNIVERSIDAD DE HUELVA, ESPAÑA. E-mail: mtleal@uhu.es

JAVIER J. PÉREZ GARCÍA
Banco de España, ESPAÑA. E-mail: javierperez@bde.es

RESUMEN

En este trabajo estudiamos las características y los determinantes de las desviaciones entre las cifras iniciales y finales de los ingresos y gastos públicos incluidos en los presupuestos generales del Estado en el período 1985-2006 para el caso español. Nuestro objetivo es evaluar el grado de cumplimiento del presupuesto a través de la localización de desviaciones sistemáticas, identificando en el caso que sea posible la naturaleza económica, política o institucional de estas desviaciones. En línea con los trabajos existentes para otros países, y también para España, detectamos la presencia de sesgos sistemáticos en las previsiones presupuestarias, que podrían indicar la existencia de un cierto margen de mejora en la planificación presupuestaria.

Palabras clave: Presupuesto del Estado, errores de predicción, sesgo, eficiencia.

The Performance of the Budgetary Target of the Central Government in Spain

ABSTRACT

This paper examines the characteristics and determinants of the deviations between the initial and final figures of the Spanish public budget from 1985 to 2006. Our goal is to evaluate the extent to which initial budgeted figures adhered ex-post to actual fiscal figures, by trying to unveil systematic biases and to identify the economic, political or institutional causes of such deviations. In line with findings for other advanced economies, we document the existence of systematic biases in budget estimates when compared to realised outcomes, thus hinting to the existence of margin for improving budgeting performance in Spain.

Keywords: Public Budget, Forecast Errors, Bias, Efficiency.

Clasificación JEL: C12, C13, C22, E62, H68

* *Los autores agradecen los comentarios recibidos de Pablo Hernández de Cos, Francisco Martí y Antonio Montesinos. Las opiniones aquí expresadas son las de los autores y no las de las instituciones a las que están afiliados. Cualquier error es responsabilidad única de los autores.*

Artículo recibido en noviembre de 2010 y aceptado en julio de 2011
Artículo disponible en versión electrónica en la página www.revista-eea.net, ref. ə-29308

ISSN 1697-5731 (online) – ISSN 1133-3197 (print)

1. INTRODUCCIÓN

Con carácter general, los presupuestos públicos entran en vigor en el siguiente ejercicio presupuestario a aquel en que son elaborados por los gobiernos y aprobados por los Parlamentos. Durante su ejecución las distintas partidas que integran el presupuesto pueden ser objeto de modificaciones o ajustes en relación con las inicialmente aprobadas como consecuencia, por un lado, de nuevas decisiones de política fiscal y, por otro lado, de causas externas no conocidas o no incorporadas a la hora de la planificación presupuestaria, tales como el cambio en el escenario macroeconómico, las revisiones de datos pasados, o la reevaluación del impacto de medidas adoptadas en el pasado pero con incidencia en el ejercicio presupuestario en curso. En este sentido, hay que tener en cuenta que las cifras de ingresos y gastos presentadas en los presupuestos de cada año deben tomarse como objetivos, y no pueden interpretarse como predicciones, en el sentido habitual del término (ver Leal et al. 2008).

El análisis de las desviaciones entre los presupuestos inicialmente aprobados y los resultados de su ejecución y de sus causas puede ser relevante para, entre otros factores, mejorar la planificación presupuestaria. En este sentido, los trabajos académicos que analizan el comportamiento de las predicciones presupuestarias (u objetivos presupuestarios) suelen encontrar sesgos sistemáticos, generalmente debidos a la fijación de objetivos presupuestarios poco realistas, contaminados por consideraciones de estrategia política (véase Strauch et al., 2004; Moulin y Wierts, 2006; o Boylan, 2008). Estos sesgos en las predicciones presupuestarias estarían vinculados, a su vez, con los sesgos en las predicciones macroeconómicas de los gobiernos (Jonung y Larch, 2006).

En este trabajo se pretende precisamente analizar para el caso español las desviaciones observadas desde 1985 hasta 2006 en el proceso de planificación del presupuesto no financiero del Estado con el fin de identificar la existencia sistemática de desviaciones y sus causas.

De acuerdo con la literatura previa sobre esta cuestión, las desviaciones entre los valores previstos y los valores finalmente observados se analizan desde tres puntos de vista: precisión, insesgadez y eficiencia, tratando de distinguir el tipo de error -político, económico o técnico- en función de la causa que lo genera (véase, por ejemplo, Leal et al. 2008, Musso y Phillips, 2002, o Auerbach, 1999).

Entre los trabajos previos para el caso español destaca el de Pons y Solé (2001), que estudia la insesgadez y la racionalidad en la fase de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de 1975 a 1998, Argimón y Martí (2006), que analiza la relación entre las cifras presupuestarias de las Comunidades Autónomas y la evolución futura de sus ingresos y gastos.

El resto del trabajo se estructura de la siguiente manera. En la sección 2 se describen los datos y se analizan los errores de previsión, presentando la metodología utilizada y los resultados obtenidos. La sección 3 presenta las principales conclusiones del artículo

2. LOS DATOS

Las previsiones iniciales, previsiones definitivas y derechos reconocidos de los principales ingresos no financieros de los Presupuestos Generales del Estado, así como las series de créditos iniciales, créditos definitivos y obligaciones reconocidas de los principales gastos no financieros de los Presupuestos para el periodo 1985-2006[1], han sido obtenidos de la base de datos BADESPE[2].

Tanto las previsiones y créditos iniciales (incluidos en los Presupuestos) como las previsiones y créditos definitivos presentan diferencias con los que constituyen datos definitivos de las finanzas públicas, que son los derechos y obligaciones reconocidas. Estas diferencias son las que denominamos errores de planificación y errores de ejecución.

En el gráfico 1 se presentan a modo ilustrativo las series referentes al superávit (+) o déficit (-).

Como era de esperar, a lo largo de todo el periodo estudiado el déficit inicialmente previsto, incluido en los presupuestos del Estado, se desvía del saldo finalmente reconocido. A su vez, los ajustes realizados al presupuesto (conducentes a las "previsiones definitivas") se han realizado sistemáticamente a la baja[3] alcanzando un máximo de corrección en el año 1993 lo que conduce al mínimo error de ejecución en todo el periodo analizado. A partir de 1994, el déficit reconocido es sistemáticamente inferior (llegando a convertirse en superávit) al previsto inicialmente, lo que implica un error de planificación positivo, es decir, una planificación conservadora del presupuesto especialmente

[1] Las series correspondientes a los ingresos por IVA comienzan en el año 1986 y las series correspondientes a los ingresos por transferencias corrientes de la Seguridad Social comienzan en 1988.

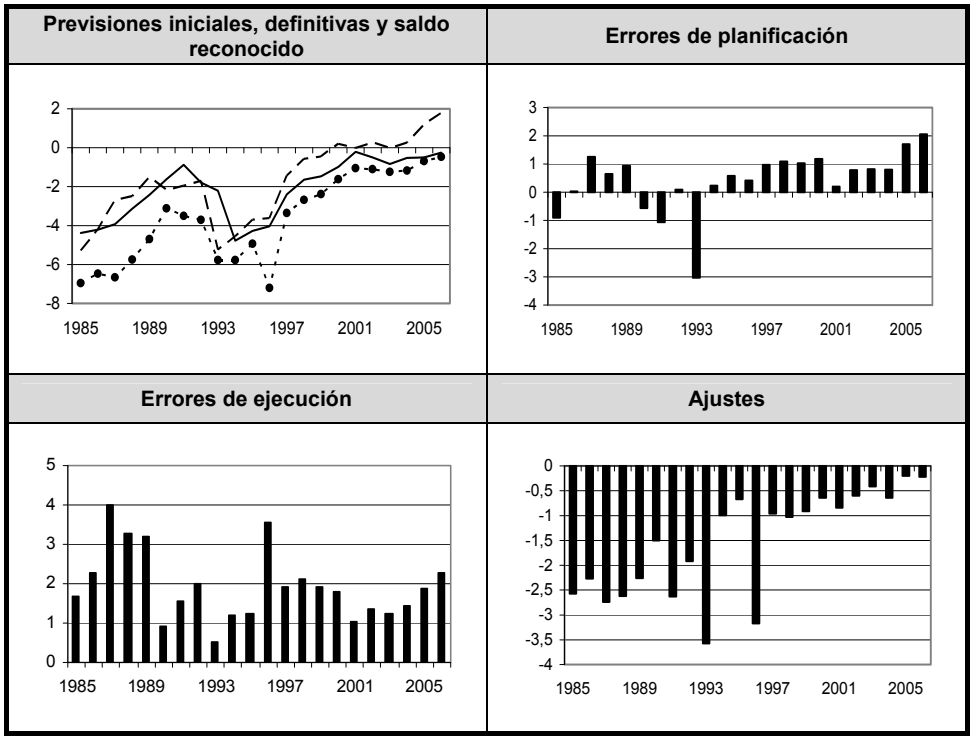
[2] Base de datos del Sector Público Español elaborada por el Instituto de Estudios Fiscales que, entre otros, recoge los datos presupuestarios publicados en las leyes de Presupuestos de cada año y los datos de liquidación del Presupuesto elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Véase Leal y Pérez (2009) para una análisis más detallado por partidas.

[3] Esto es así a pesar de que el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria de 2001, en su artículo 12 establece un límite máximo anual de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Un conjunto de material gráfico complementario, disponible a petición a los autores, permite observar que las modificaciones de gasto efectuadas, si bien se han ido reduciendo a lo largo del tiempo, se mantienen en porcentaje del PIB.

significativa en 2005 y 2006, en el que alcanza un sesgo de en torno a 2 puntos de PIB[4].

Gráfico1

Superávit (+) o déficit (-) no financiero del Estado. Previsiones iniciales (línea continua), definitivas (línea discontinua con puntos) y saldo reconocido (línea discontinua) en porcentaje del PIB. 1985-2006.
Errores de planificación, ejecución y ajustes de la serie de déficit.



Fuente: Elaborado por los autores a partir de los datos presupuestarios publicados en las leyes de Presupuestos de cada año y recogidos por BADESPE y los datos de liquidación del Presupuesto elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado.

El sesgo observado en el saldo es consecuencia de un comportamiento de ingresos y gastos diferenciado[5]. La mejor planificación de las series de gastos

[4] Corrales, Varela y Doménech (2002) argumentan que la mayor parte de las variaciones en el saldo presupuestario en términos del PIB han sido ocasionadas por cambios discrecionales de la política fiscal, sin que hayan venido guiadas por un objetivo de estabilización. No obstante, en el análisis posterior argumentamos que el perfil del ciclo económico es crucial para entender los errores de previsión presupuestarios.

[5] Los gráficos están disponibles a petición. También se pueden consultar Leal y Pérez (2009).

en comparación a la de ingresos no es de extrañar si tenemos en cuenta la diferente naturaleza de los datos iniciales, estimaciones frente a obligaciones. Las estimaciones de los ingresos presentan un sesgo positivo y los ajustes efectuados son prácticamente nulos. Este perfil es completamente opuesto al de los gastos, pues las modificaciones presentan un sesgo sistemático positivo que es compensando en parte por el sesgo negativo en la ejecución del presupuesto. Esto es, las obligaciones de gasto contraídas en la fase de planificación se amplían sistemáticamente durante la fase de ejecución aunque al final, en promedio, no se utilice el margen adicional de gasto. No obstante, hay una mejora en la predicción a lo largo del tiempo (ver Feenberg et al. (1989) y Leal y Pérez (2009)).

Comprobamos si existe una relación significativa en el signo previsto (aumento o disminución) de los ingresos y gastos y el aumento o disminución finalmente ocurrido (ver Keereman (1999) - precisión direccional). Para el total de los ingresos y gastos la precisión de la planificación es satisfactoria pues el porcentaje de aciertos supera el 70%. Sin embargo, la precisión del saldo presupuestario sólo alcanza un 57,1%, viéndose reducido a un 23,8% si sólo tenemos en cuenta la ejecución. Este reducido número de aciertos en la previsión del signo del cambio del saldo presupuestario puede deberse a la falta de eficiencia (racionalidad en términos de Feenberg et al., 1989) en la planificación y ejecución del presupuesto dependiendo de la información incorporada en el momento de la programación. Esta cuestión se analiza a continuación.

2.1. Eficiencia en la planificación y ejecución del presupuesto.

La eficiencia o racionalidad en la planificación y ejecución del presupuesto se refiere a la utilización de la información disponible en el momento de realizar la previsión[6]. En este sentido, la presencia de sesgos en los errores ha sido ampliamente estudiada por la literatura[7]. En general, la literatura encuentra evidencia de desviaciones sistemáticas en las previsiones presupuestarias a consecuencia, por lo general, del establecimiento de objetivos poco realistas y de tipo políticos (Strauch et al.,2004, Moulin y Wierts, 2006). Por su parte, Jonung y Larch (2006) afirman que en algunos países de la zona euro las desviaciones

[6] No obstante, en la literatura relacionada también suele hablarse de eficiencia débil en el sentido de la "insesgadez" de la previsión, como Feenberg et al. (1989) o Gentry (1989), mientras que la eficiencia fuerte es lo que nosotros simplemente entendemos como "eficiencia", la correcta incorporación de toda la información disponible en el momento de realizar la previsión.

[7] Bretschneider *et al*. (1989) señalan que los gobiernos tenderán a sobreestimar el déficit si la pérdida asociada a una subestimación fuese mayor, mientras que Feenberg *et al*. (1989), Cassidy *et al*. (1989), Keereman (1999), Melander *et al*. (2007), Artis y Marcellino (2001), o Strauch *et al*. (2004) señalan razones de tipo técnico derivadas, por ejemplo, de errores de previsión sistemáticos cometidos en las variables macroeconómicas que sirven de base a las previsiones fiscales.

han desempeñado un importante papel en la generación de déficits excesivos en el pasado, defendiendo la necesidad de la elaboración de las previsiones por instituciones independientes para así evitar la presencia de estos sesgos de origen político.

2.1.1. *Eficiencia débil*

El análisis previo sugería la presencia de un sesgo conservador en la planificación y ejecución del presupuesto. Ahora comprobamos de manera formal si efectivamente se produce de manera sistemática este sesgo. Para ello, siguiendo a Keereman (1999) y a Artis y Marcellino (2001), estimamos una serie de regresiones de la forma $E_t = \alpha + u_t$, donde E_t es el error de planificación o ejecución y u_t es un ruido blanco[8]. Comprobamos el cumplimiento de la hipótesis nula $\alpha = 0$, un error medio nulo, que indicaría la no existencia de sesgo. Los resultados se recogen en la tabla 1.

Se encuentra evidencia de un sesgo significativo y positivo en las etapas de planificación y ejecución de los ingresos presupuestarios, concretamente en los ingresos por operaciones corrientes. Este sesgo positivo implica una tendencia a subestimar los ingresos en la planificación inicial. El sesgo también es significativo para las series de gastos, salvo excepciones. La tendencia es a subestimar inicialmente los gastos, para posteriormente proceder a un ajuste al alza, terminando por reconocer un gasto menor al definitivo pero mayor que el inicial.

La tendencia persistente a realizar un ajuste al alza de los gastos sin ajustes significativos por el lado de los ingresos implica ajustar de manera sistemática la cifra del déficit al alza. Pero dado el sesgo negativo de los errores de ejecución de los gastos y el sesgo positivo de los errores de ejecución de los ingresos, encontramos un sesgo en la ejecución del déficit positivo, es decir, un déficit final reconocido menor en términos medios del 1,93% del PIB. Uno y otro sesgo se compensan dando como resultado la no existencia de sesgo en la planificación del déficit. Estos resultados coinciden con los obtenidos por Pons y Solé (2001).

[8] Feenberg et al. (1989) y Gentry (1989) utilizan la expresión $R_t = \alpha_1 + \alpha_2 R^*_{t-1} + u_t$ para comprobar la insesgadez, donde R_t es el dato observado, R^*_{t-1} es la predicción realizada un periodo anterior y u_t es el término de error. Si la predicción es insesgada entonces $\alpha_1 = 0$ y $\alpha_2 = 1$. Sin embargo, como Holden y Peel (1990) muestran, el resultado anterior sería una condición suficiente pero no necesaria de insesgadez.

Tabla 1
Insesgadez

	Errores de planificación		Errores de ejecución	
	$E_t = \alpha + u_t$		$E_t = \alpha + u_t$	
	α = 0	DW	α = 0	DW
Ingresos. Operaciones no financieras	0,92 (0,20)*	0,96	0,96 (0,21)*	1,03
Ingresos. Operaciones corrientes	0,95 (0,20)*	1,03	0,96 (0,21)*	1,05
Ingresos. Operaciones de capital	-0,03 (0,03)	1,86	-0,00 (0,01)	1,74
Gastos. Operaciones no financieras	0,49 (0,13)*	1,99	-0,97 (0,17)*	0,76
Gastos. Operaciones corrientes	0,53 (0,13)*	1,76	-0,49 (0,07)*	1,55
Gastos. Operaciones de capital	-0,03 (0,02)	2,52	-0,47 (0,11)*	0,32
Superávit (+) o déficit (-) no financiero	0,42 (0,28)	1,20	1,93 (0,23)*	1,29

*Nota: Los errores estándar, entre paréntesis, han sido calculados con el procedimiento de Newest y West siempre que el test de Durbin-Watson (DW) rechaza la no correlación serial de los residuos. * indica que la constante α es distinta de cero con un nivel de significatividad del 5%, lo que implica la presencia de sesgo.*

Fuente: Elaboración propia.

2.1.2. *Eficiencia fuerte*

La eficiencia viene también determinada por la correcta incorporación a la previsión de la información disponible en el momento de su elaboración. Variables como la posición cíclica de la economía, el clima político o factores institucionales, entre otras, han de ser también tenidas en cuenta.

La posición cíclica de la economía afecta decisivamente a partidas claves del presupuesto, como la recaudación de impuestos y los gastos de tipo social[9]. Por ello, una parte importante de la literatura analiza la influencia del ciclo en la evolución a corto y medio plazo de las previsiones fiscales. Con este objetivo, en las regresiones de la sección anterior se añade una nueva variable: la brecha de producción como variable representativa del ciclo económico (medido ex

[9] Darby y Melitz (2008), en un trabajo en el que analizan 20 países de la OCDE de 1980 a 2001, encuentran que los gastos sociales relacionados con las pensiones y la sanidad, así como las prestaciones por incapacidad, actúan como estabilizadores del ciclo.

post) para comprobar la influencia de éste en los errores de previsión[10]. Además, incorporamos una serie de variables ficticias representativas de las principales reformas fiscales realizadas durante el periodo[11] para evitar interpretaciones equivocadas de los resultados en aquellas partidas de errores que sean susceptibles de verse afectados. Los resultados se recogen en la tabla 2.

Tabla 2
Eficiencia. Influencia de la brecha de producción en los errores de planificación, y ejecución

$E_t = \alpha + \beta brecha_t + \gamma_i D_i + u_t$, i=92, 93, 95, 96, 99, 02, 03				
	Errores de planificación		**Errores de ejecución**	
	α	**β**	α	β
Ingresos. Operaciones no financieras	0,53	0,38*	0,63	0,45*
Ingresos. Operaciones corrientes	0,63	0,45*	0,66	0,47*
Ingresos. Operaciones de capital	-0,03	-0,04	0,00	0,00
Gastos. Operaciones no financieras	0,72*	-0,25*	-1,01*	0,00
Gastos. Operaciones corrientes	0,75*	-0,21*	-0,49*	0,00
Gastos. Operaciones de capital	-0,03	-0,03	-0,41*	0,00
Superávit (+) o déficit (-) no financiero	-0,60*	0,82*	2,15*	0,42
*Nota: * indica que el valor de α y/o β es distinto de cero con un nivel de significatividad del 5%*				

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de los errores de planificación, el ciclo parece efectivamente explicar parte de los errores, tanto para los ingresos como los gastos. La influencia es significativa para las partidas por operaciones corrientes. Además, llama la atención el signo que presenta el coeficiente β, pues es significativamente positivo para las partidas de ingreso y significativamente

[10] A fin de evitar los problemas de endogeneización de la nueva variable con el término de error de la regresión, hemos procedido a instrumentar esta variable.

[11] Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, Ley 41/1994, de 30 de Diciembre, de Presupuestos generales del Estado para 1995**,** Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades**,** Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas y Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

negativo para las partidas de gasto, lo que concuerda con lo que cabría esperar del comportamiento de los estabilizadores automáticos[12].

La brecha de producción también es significativa en la explicación del error en la planificación del saldo presupuestario, llegando a alcanzar una elasticidad de 0,82 puntos. Pons y Solé (2001) también encuentran evidencia sobre la influencia del ciclo económico en los errores de previsión.

En cuanto a la influencia de la brecha de producción en los errores de ejecución, los resultados son bien distintos en cuanto a las partidas de ingresos y gastos. Por un lado, dado que los ajustes en los ingresos no son significativos, es de esperar que la influencia de la brecha, tanto en significatividad como en cuanto al signo, sea similar que con respecto a los errores de planificación, lo que efectivamente ocurre. Sin embargo, la brecha de producción no permite explicar los errores de ejecución, lo que significa que los ajustes efectuados en las partidas de gasto a lo largo del ejercicio presupuestario son independientes del ciclo. En términos netos, la influencia de la brecha en el error de ejecución del saldo presupuestario no es significativa.

Por otra parte, la literatura ha prestado especial atención a la implicación de los procedimientos políticos e institucionales en los sesgos que presentan las previsiones de ingresos y gastos así como en la naturaleza y características de los errores de previsión tanto en países concretos como en las previsiones elaboradas por organizaciones internacionales. Los resultados muestran evidencia mixta sobre el papel que juegan los argumentos de tipo político o institucional en la explicación de las desviaciones sistemáticas en las previsiones de ingresos públicos, que, además, sería más relevantes en Europa que en EE.UU. Para una revisión de la literatura véase Leal et al. (2008).

Para analizar esta cuestión en el caso español, analizamos si el clima político influye en los errores presupuestarios (ver Gentry (1989)). Para ello, se definen una serie de variables dicotómicas: si el presupuesto corresponde a un año electoral, si es el correspondiente a un año post electoral y la posición ideológica del partido que preside el gobierno central, que pueden ser potenciales variables explicativas de los errores de previsión del presupuesto[13] (ver Leal y Pérez

[12] La única excepción la presenta el error de planificación en los gastos financieros, pues presenta una elasticidad positiva de 0,05, lo que podría referirse únicamente a brechas negativas, por lo que podría ser interesante descomponer el análisis en la fase positiva y negativa del ciclo.

[13] La planificación y ejecución de los presupuestos elaborada y ejecutada por gobiernos en coalición o sin mayoría parlamentaria o con pocas expectativas de reelección también pueden influir en los errores cometidos (ver Poterba y von Hagen, 1999) ya que al no interiorizarse los costes sociales del déficit, éste suele desembocar en un déficit mayor del considerado "socialmente óptimo". El tema es de interés pero dado el número limitado de observaciones disponibles en la muestra tratada, la inclusión de estas variables provocarían, entre otros, problemas de correlación con las variables sugeridas por Feenberg (1989) y Gentry (1989).

(2009)). El principal resultado obtenido en este caso es que las previsiones de déficit no son eficientes, ni en el momento inicial ni en el definitivo. En términos de Pons y Solé (2001) los errores son mayores en años electorales para el total de los ingresos por operaciones no financieras mientras que si es el año post electoral el error es menor, lo que podríamos interpretar como un intento de dar imagen de rigurosidad en la estimación de las cuentas públicas del recién gobierno electo. Además, si el partido en el gobierno es ideológicamente de centro-derecha, los ingresos se infraestiman más, lo que confirma para el caso español el resultado de Bretschneider et al. (1989). Estos resultados apoyan el argumento presente en la literatura de economía política según el cual los gobiernos de corte conservador tienden a tener más tolerancia a errores positivos en los ingresos públicos, dado que permitirían presentar mejores resultados fiscales que los previstos y además actuar como un mecanismo ex ante de control del gasto público

En cuanto a los gastos, en términos generales, el clima político parece influir más en los errores de ejecución que en la planificación. En general, se puede concluir que la planificación y ejecución de los gastos es más volátil en años electorales y previos a las elecciones.

Respecto a la influencia de las variables en el error de la previsión inicial y definitiva del saldo presupuestario, los errores en las previsiones iniciales no se explican por el clima político, es decir, los errores en la planificación del saldo vendría causados por otras variables no incluidas en este análisis. Sin embargo, y por el contrario, los errores en las previsiones definitivas sí se explicarían, y además, en mayor medida que con respecto a la variable dicotómica contraria, por el clima político en los años electorales y previos a él, así como en relación a la variable política, resultado que concuerda con lo expuesto en el párrafo anterior.

Comparando con Pons y Solé (2001), nuestros resultados muestran unos errores de planificación mayores de ingresos y gastos en años electorales y más rigurosidad en el año posterior, que contrastan con su resultado de una mayor rigurosidad fiscal en años electorales[14]. Las explicaciones de estas diferencias pueden ser diversas, en particular pueden estar derivadas de los distintos periodos muestrales estudiados. No obstante, también encuentran un menor control del gasto en años electorales que aumentaría en el primer año de mandato, conclusión que parece ajustarse a nuestros resultados.

[14] En concreto, Pons y Solé (2001) concluyen que la subestimación de las partidas de ingresos y gastos es menor en años electorales.

2.2. Comparación con técnicas alternativas

Dada la presencia del sesgo y la falta de eficiencia en el proceso presupuestario, siguiendo a Artis y Marcellino (2001), comparamos los errores con los que se hubieran producido con técnicas de elaboración de previsiones alternativas, como un paseo aleatorio (sin tendencia), un modelo con tendencia determinista y un modelo autorregresivo AR(1) con y sin tendencia. Para comparar los errores utilizamos el estadístico U de Theil y el estadístico propuesto por Diebold y Mariano (1995) en los mismos términos que en Artis y Marcellino (2001), es decir, utilizando dos funciones de pérdida, una cuadrática y otra absoluta.

Los resultados obtenidos[15] son concluyentes para las series de ingresos y gastos: ningún modelo de los propuestos es capaz de disminuir las desviaciones de manera significativa. En cuanto al déficit, su error de planificación parece no poder ser reducido por los modelos alternativos, a excepción del paseo aleatorio, pero la diferencia entre los modelos no parece ser significativa.

3. CONCLUSIONES

En este trabajo se analizan las diferencias entre las previsiones iniciales, previsiones definitivas y derechos reconocidos de los principales ingresos no financieros de los Presupuestos Generales del Estado, así como entre las series de créditos iniciales, créditos definitivos y obligaciones reconocidas de los principales gastos no financieros de los Presupuestos para el periodo 1985-2006.

La evidencia presentada muestra, en promedio en la muestra analizada, que los errores de previsión de los ingresos tienen un sesgo positivo significativo, esto es, las previsiones de ingresos tendieron a estar sistemáticamente por debajo de los ingresos finalmente observados. Por su parte, las desviaciones de los gastos realizados en relación con lo presupuestado muestran un sesgo más reducido, aunque también positivo. En este caso, las revisiones con respecto a las previsiones presupuestarias iniciales fueron siempre positivas, es decir, se ampliaron los márgenes de gasto con respecto a lo presupuestado inicialmente, aunque este margen en la mayoría de los casos no llegó a utilizarse completamente. Se encuentra, además, que las desviaciones en los gastos son mayores en los años electorales y previos a las elecciones. Estos resultados podrían interpretarse como que existe un cierto margen para mejorar el proceso de planificación presupuestaria. En todo caso, se observa un incremento de la precisión de las previsiones presupuestarias a lo largo del tiempo.

[15] La tabla correspondiente se ha omitido por motivos de espacio, pero está disponible bajo petición a los autores.

Dados los resultados, comparamos las desviaciones observadas con las que se hubieran producido con técnicas de proyección alternativas basadas en modelos sencillos de series temporales. En general, ningún modelo de los propuestos es capaz de disminuir las desviaciones de manera significativa, en contraste con algunos resultados encontrados en la literatura para el caso de los Estados Unidos, en los que se muestra que el uso de modelos simples de series temporales suele mejorar el uso de modelos más complicados o de aproximaciones basadas en el juicio de los analistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGIMÓN, I. Y F. MARTÍ (2006), "Las finanzas publicas de las Comunidades Autónomas: presupuestos y liquidaciones", Boletín Económico del Banco de España, diciembre.

ARTIS, M.J. Y M. MARCELLINO (2001). "Fiscal forecasting. The track record of the IMF, OECD and EC". Econometrics Journal, 4, pp. 20-36.

AUERBACH, A.J. (1999). "On the Performance and Use of Government Revenue Forecasts". National Tax Journal, 52, pp. 765-782.

BOYLAN, R. T. (2008). "Political distortions in state forecasts". Public Choice, 136, pp. 411-427.

BRETSCHNEIDER, S.I., W.L. GORR, G. GRIZZLE, E. KLAY (1989), "Political and organizational influences on the accuracy of forecasting state government revenues". International Journal of Forecasting, 5, pp. 307-319.

CASSIDY, G., M. S. KAMLET Y D. S. NAGIN (1989), "An empirical examination of bias in revenue forecasts by state governments". International Journal of Forecasting, 5, pp. 321-331.

CORRALES F., R. VARELA Y J. DOMÉNECH (2002). "Los saldos presupuestarios cíclico y estructural de la economía española". Hacienda Pública Española, 162, 3, pp. 9-33.

DARBY, J. AND J. MELITZ (2008). "Social Spending and Automatic Stabilisers in the OECD". trabajo preparado para el "47th Panel of Economic Policy" en Ljubljana, 18-19 de abril.

DIEBOLD, F. Y R. MARIANO (1995): "Comparing predictive accuracy", Journal of Business and Economic Statistics 13, 253-263.

FEENBERG, D.R., W. GENTRY, D. GILROY Y H.S. ROSEN (1989). "Testing the Rationality of State Revenue Forecasts". The Review of Economics and Statistics, 71, pp. 300-308.

GENTRY, W.M. (1989), "Do State Revenue Forecasters Utilize Available Information?". National Tax Journal, 42, pp. 429-39.

HOLDEN, K. Y D. A. PEEL (1990): "On testing for unbiasedness and efficiency of forecasts", The Manchester School 63, 120–127.

JONUNG, L. Y M. LARCH (2006). "Fiscal policy in the EU. Are official output forecasts biased?". Economic Policy, Julio, pp. 491-534.

KEEREMAN, F. (1999). "The track record of the Commission Forecasts". Economic Papers of the European Commission DG for Economic and Financial Affairs, 137, October.

LEAL, T. Y J.J. PÉREZ (2009). "Análisis de las desviaciones presupuestarias aplicado al caso del presupuesto del Estado". Banco de España, Documento de Trabajo 933.

LEAL, T., J.J. PÉREZ, M. TUJULA Y J.P. VIDAL (2008). "Fiscal Forecasting. Lessons from the Literature and Challenges". Fiscal Studies, 29, pp. 347-386.

MELANDER A., G. SISMANIDIS Y D. GRENOUILLEAU (2007), "The track record of the Commission's forecasts – an update". European Economy, Economic Papers 291, DG ECFIN, European Commission, Brussels.

MOULIN, L. Y P. WIERTS (2006). "How Credible are Multiannual Budgetary Plans in the EU?", in: Banca d'Italia (eds) Fiscal Indicators, pp. 983–1005.

MUSSO, A. Y S. PHILLIPS (2002). "Comparing Projections and Outcomes of IMF-Supported Programs". IMF Staff Papers, 49, 1, pp. 22-48.

PONS, J. Y A. SOLÉ (2001). "Racionalidad de las previsiones presupuestarias y comportamiento estratégico. El caso español". Hacienda Pública Española, 157, 2, pp. 197-232.

POTERBA, J.M. Y VON HAGEN, J., EDS. (1999). Fiscal Institutions and Fiscal Performance. Nacional Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, EEUU.

STRAUCH, R., M. HALLERBERG Y J. VON HAGEN (2004). "Budgetary Forecasts in Europe - The Track Record of Stability and Covergence Programmes". Banco Central Europeo, Documento de Trabajo 307.