

# La AIReF: la institución fiscal independiente de la economía española

Cristina Herrero  
Presidenta de la AIReF  
28 de noviembre de 2024

# La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: algo más que un mero supervisor de reglas fiscales cuantitativas



**Origen: contexto de creación de la AIReF**

# El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un pacto para asegurar la estabilidad del Euro

La Unión Monetaria, con políticas fiscales de competencia nacional, lleva a acordar:

3%

LÍMITES  
CUANTITATIVOS  
CLAROS PARA  
LAS FINANZAS  
PÚBLICAS  
NACIONALES

60%

(% PIB)  
LÍMITE DE DÉFICIT  
PÚBLICO

(% PIB)  
LÍMITE DE DEUDA  
PÚBLICA

# Este pacto se instrumenta a través de una supervisión fiscal europea que ejercen la Comisión Europea y el ECOFIN

## BRAZO PREVENTIVO

Con el objetivo de mantener a los países dentro de umbrales (coordinación vía programas de estabilidad y recomendaciones específicas)

Crisis 2008

Reforma 2011-2013

Creación IFIs

Con dos tipos de procedimientos para su observancia

## BRAZO CORRECTIVO

En caso de superar dichos umbrales, procedimiento de déficit excesivo (sanciones financieras)

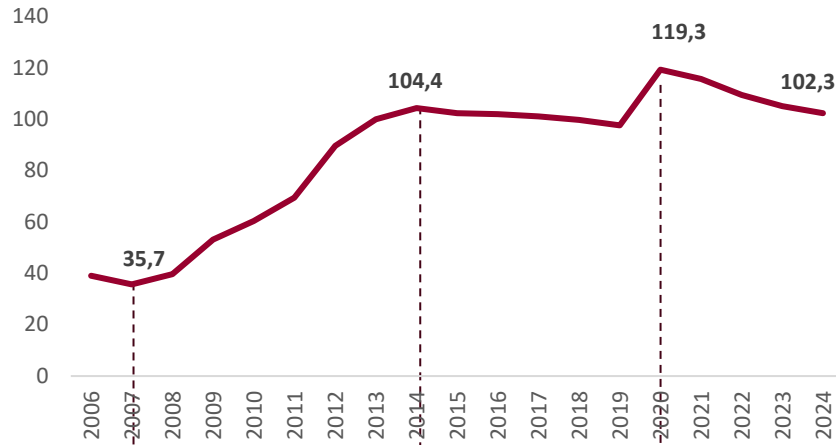
Crisis 2005

Introducción del saldo estructural

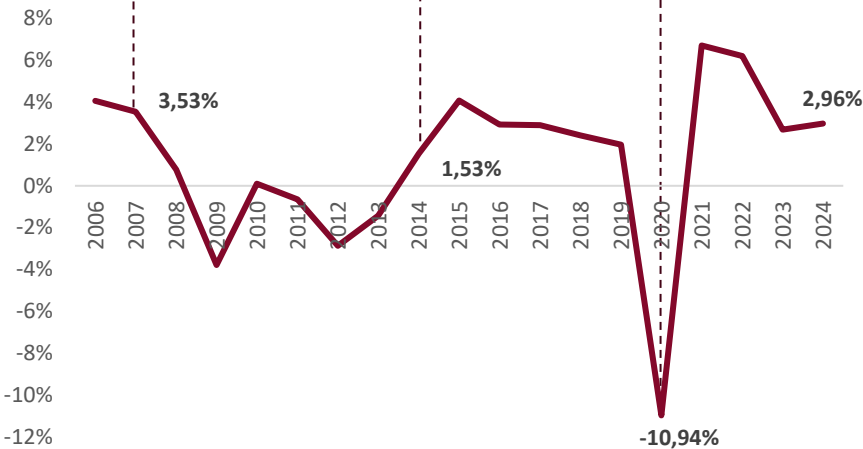
El Pacto ya había sido objeto de 2 reformas y estamos estrenando la tercera

# El caso español es ilustrativo de las deficiencias del Pacto que llevaron a esta segunda reforma: crisis del brazo preventivo

Deuda pública (% PIB)



Crecimiento PIB (%)



Fuente: Ameco

Finanzas públicas aparentemente ordenadas, revirtieron rápidamente su situación en 2008 con la crisis financiera

Crisis de ingresos y estallido burbuja inmobiliaria

Fuerte impacto en el crecimiento económico

Déficits sostenidos y deuda que se eleva en 65 puntos de PIB entre 2007 y 2014. En brazo correctivo (PDE) hasta 2019

Pérdida credibilidad y elevado coste de financiación  
Necesidad de reestructuración sector bancario

La crisis derivada de la pandemia ha vuelto a generar una acumulación de deuda histórica y de nuevo ha mostrado dificultad para revertir la tendencia (reducción sólo por efecto del crecimiento económico)

# La gran novedad de la segunda reforma del Pacto fue promover la apropiación nacional de la disciplina fiscal

## Continuidad del enfoque centralizado

Reforzamiento del Pacto (de sus reglas e implementación)

## AMPLIO PAQUETE LEGISLATIVO

6 Pack (2011)  
Fiscal Compact,  
2 Pack (2013)

Innovación mediante introducción de elementos descentralizadores  
Apropiación nacional de la disciplina fiscal  
National ownership

- ✓ **Nuevas reglas:** regla de gasto y regla de deuda
- ✓ **Más exigentes:** desequilibrio estructural máximo (-0,5% del PIB frente al -1%, el llamado MTO)
- ✓ **Reducción discrecionalidad:** Comisión más autonomía operativa; Consejo más automatismo en las decisiones
- ✓ **Refuerzo de sanciones:** no sólo del brazo correctivo. Introducción sanciones en preventivo

## Directiva Marcos Fiscales Nacionales

- ✓ **Reglas fiscales nacionales**
- ✓ **Marcos presupuestarios de medio plazo**
- ✓ **Transparencia**
- ✓ **Mecanismos de coordinación entre administraciones**

✓ **Creación de las IFIs nacionales**

# Las funciones de las IFIs se centran en las posibles fuentes del sesgo hacia la deuda

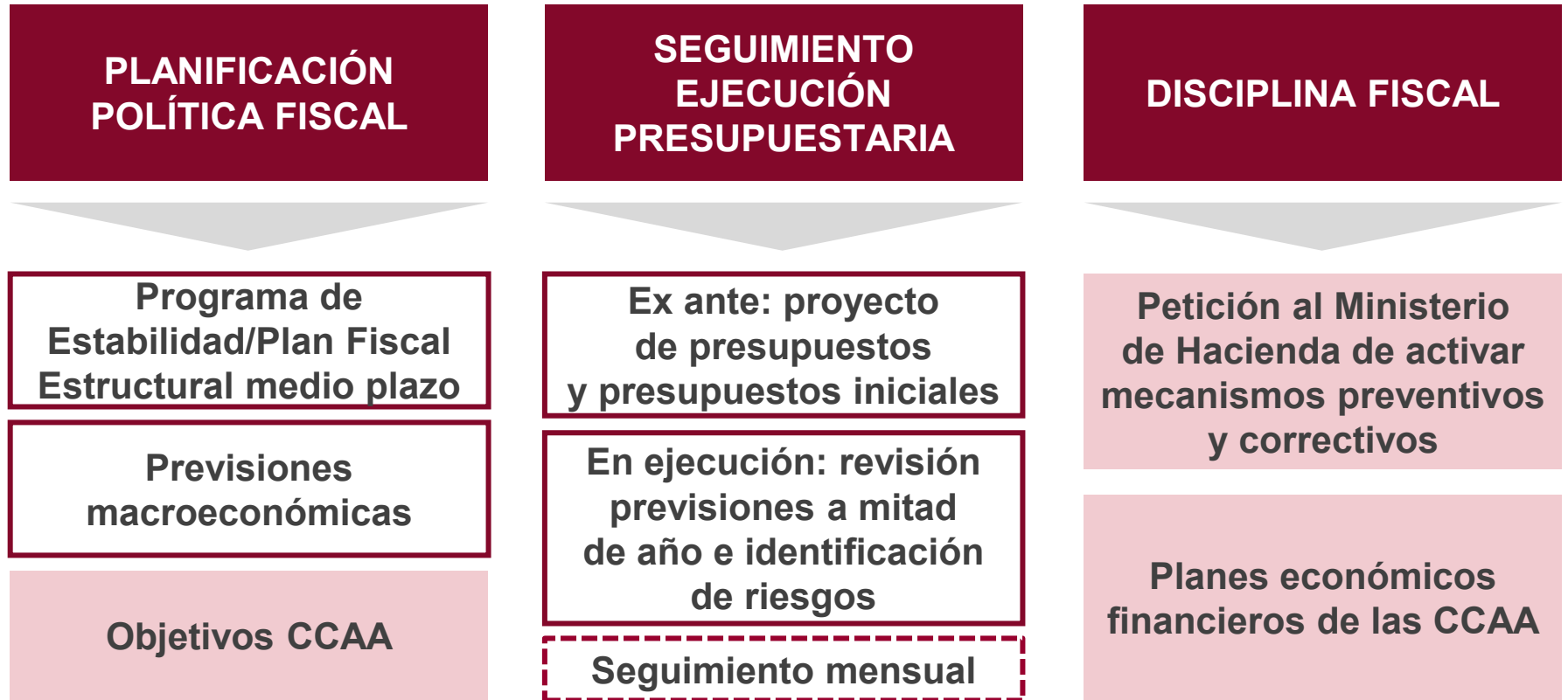


# **La AIReF: creación, mandato y funciones**

# En 2013, al abrigo de este impulso europeo, se crea la AIReF con una función inicial centrada en la supervisión fiscal



# Supervisa todos los niveles de las AAPP a lo largo del ciclo presupuestario en cualquier contexto de reglas fiscales



***Mandato: evaluación continua del proceso presupuestario de todas las administraciones, así como la adecuación a las reglas fiscales y la sostenibilidad de las finanzas públicas***

# Con un profundo nivel de información y enfoque metodológico: análisis diferencial y más granular frente a otros organismos

## Acceso a información

- Información de todos los niveles de la Administración. Deber de colaboración
- Convenios de intercambio de información

## Enfoque metodológico

- Ingresos: modelos principales figuras (también CCAA - ITPAJD) y capacidad de estimar los recursos del Sistema de Financiación Autónoma



- Gastos: modelización principales partidas (pensiones, intereses, desempleo o sanidad)
- Gastos discrecionales: explotación información histórica y corriente de administraciones
- Análisis de medidas: modelos ad hoc (micro y macro)
- **Consistencia macroeconómica, presupuestaria y sectorial:**
  - Esqueleto contable que une la información macroeconómica y presupuestaria
  - Análisis de cada subsector: bottom - up

## Seguimiento continuo

- Mensual del objetivo de estabilidad: desde abril año t hasta enero t+1, esta última macro y fiscal
- Seguimiento PIB en tiempo real (MIPRED): modelo factorial dinámico

- Estimación PIB trimestral CCAA (METCAP)
- Observatorio de deuda (trimestral/cuatrimstral)

# La supervisión fiscal ha ido evolucionando de acuerdo al contexto económico e institucional...

## Suspensión de Reglas Fiscales



### Comisión Europea

- Medidas temporales y selectivas
- Siempre teniendo en cuenta sostenibilidad a largo plazo
- Política fiscal que apoye actividad
- Pero diferenciación: prudencia para países con deuda alta
- Limitación cuantitativa al crecimiento del gasto corriente y medidas focalizadas
- Más allá 2023: reducción gradual y creíble deuda

CSR para España: 2,6%

Nuevo marco fiscal aprobado

### LOEPSF

- Sustitución de objetivos de estabilidad por tasas de referencia
- AIReF debe pronunciarse sobre circunstancias excepcionales
- La suspensión de reglas implica elaboración de plan de reequilibrio a medio plazo

No objetivos fiscales aprobados

Regla gasto nacional: 2,6%

# ... y la AIReF ha ido adaptando su actividad como supervisor fiscal nacional de acuerdo a estas singularidades

## Suspensión de Reglas Fiscales

Informe de circunstancias excepcionales

Adaptación de informes a las nuevas circunstancias con la máxima transparencia

Mandato legal ante la activación de la cláusula de escape  
Publicado en: 2020, 2021 y 2022

Valoración cumplimiento de recomendaciones europeas

Valoración tasas de referencia nacionales, impacto de medidas anticrisis adoptadas y escenario macro

Sustitución de análisis probabilístico por escenarios alternativos en momentos más álgidos de crisis sanitaria

## Nuevo marco de gobernanza fiscal UE

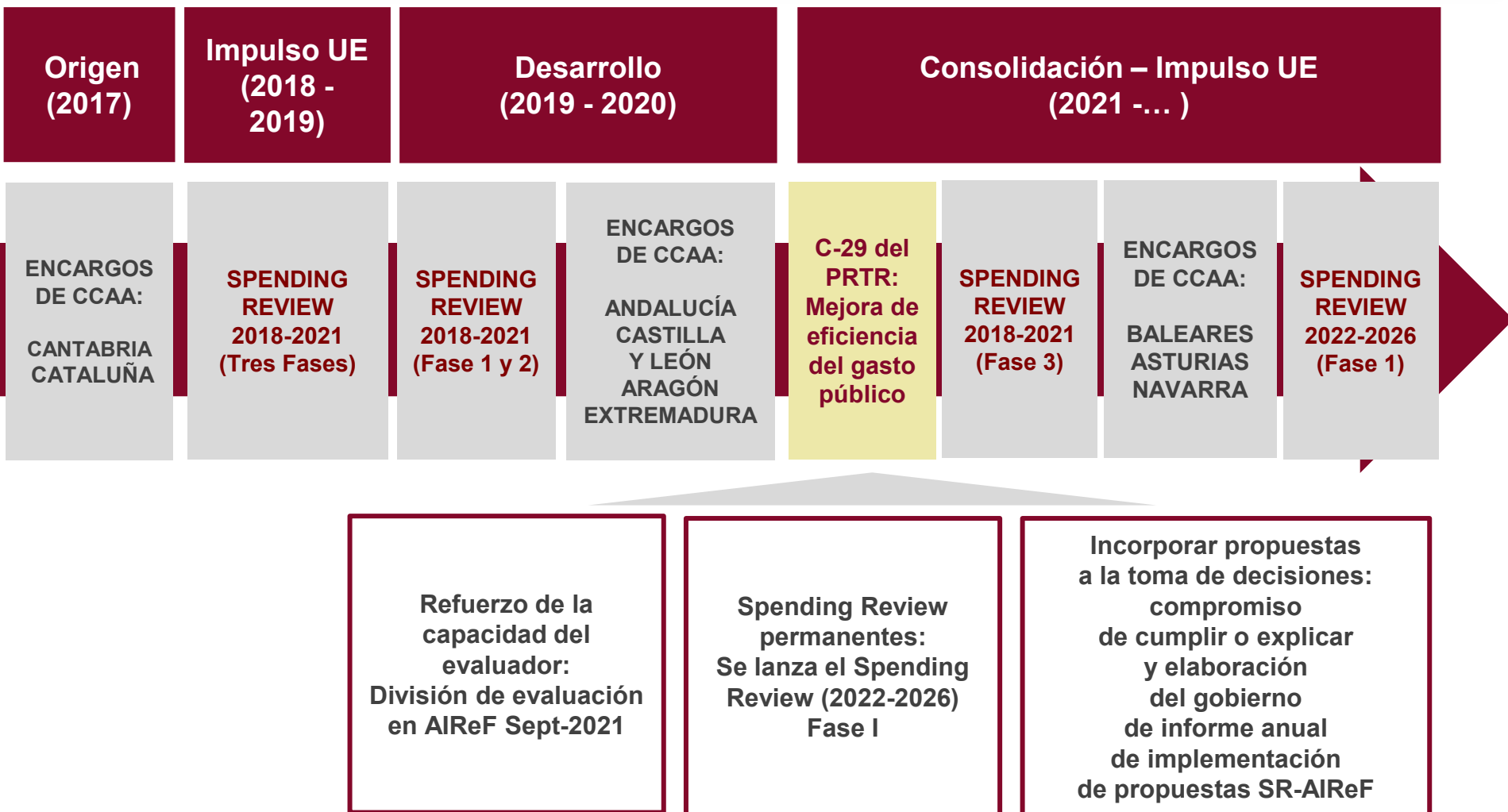
Informe sobre el Plan Fiscal Estructural de medio plazo (PFEMP)

Mandato legal ante sustitución de APE y convertirse en principal documento fiscal a medio plazo del Gobierno

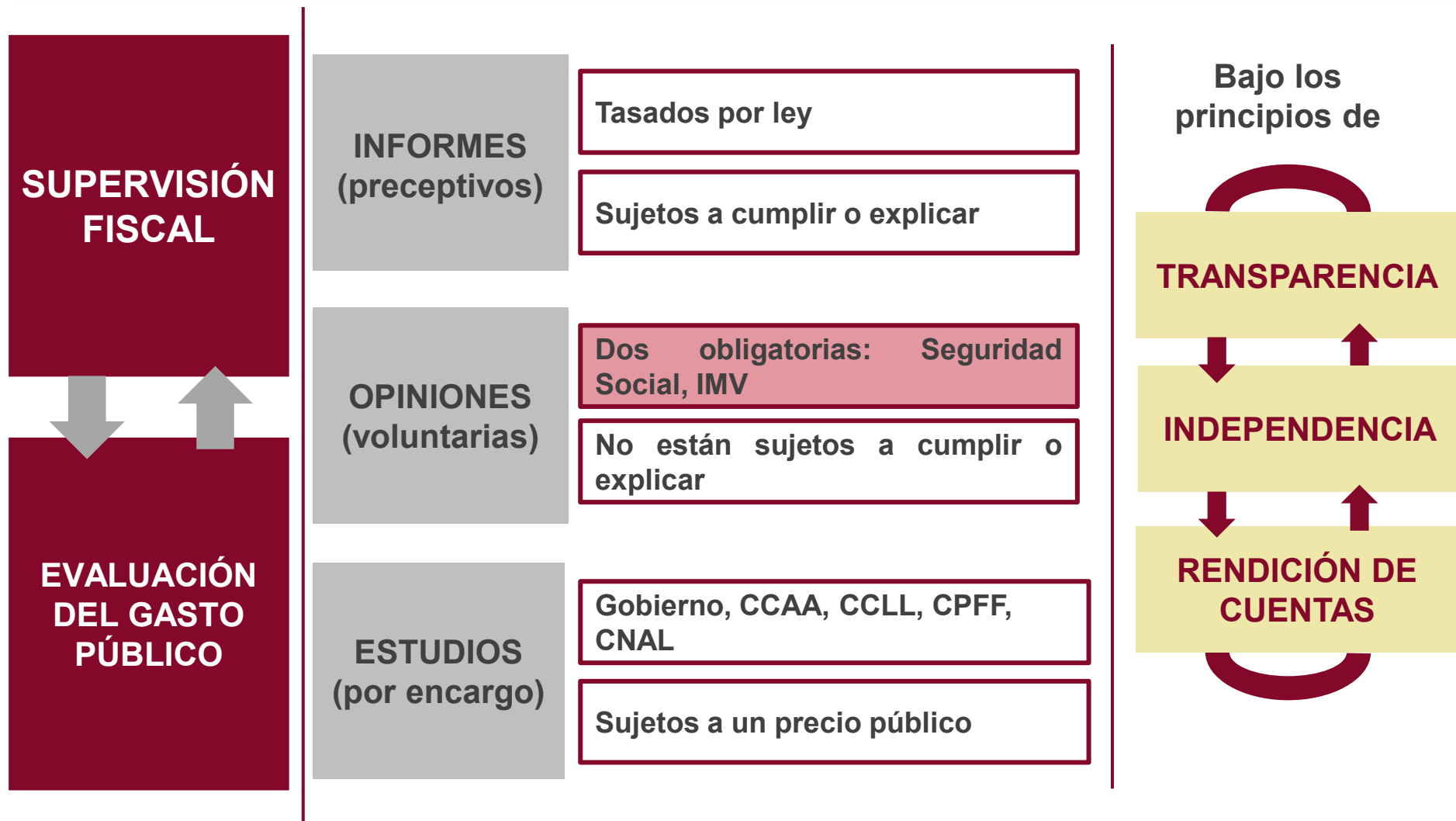
Se han realizado ejercicios de calibración para analizar implicaciones del nuevo marco y de ajustes propuestos por Comisión y Gobierno

Recomendaciones para que el PFEMP logre un verdadero fortalecimiento de la apropiación nacional

# Por otro lado, la AIReF ha ido consolidando su labor evaluadora hasta convertirse en una función permanente



# De esta forma, la AIReF lleva a cabo su mandato a través de dos funciones principales: la supervisión y la evaluación



# **Nuevo marco de gobernanza fiscal europeo**

# ¿Por qué era necesario llevar a cabo una reforma del marco de gobernanza fiscal europeo?

1

## Superar las deficiencias del anterior marco

Visión de corto plazo

Marco común sin tener en cuenta especificidades nacionales

Complejidad y prevalencia de variables inobservables

Falta de cumplimiento

2

## Finanzas públicas en situación vulnerable

Niveles de deuda pública en el entorno del 100%

Presiones gasto crecientes en el medio plazo:

- Envejecimiento de la población
- Transición ecológica
- Desafíos geoestratégicos
- Inversiones en áreas claves como digitalización o defensa

3

## Crecimiento económico moderado

Crecimiento basado en la acumulación de factores...

...más que en una combinación eficiente de los mismos

Productividad en niveles bajos en toda la zona Euro

Escaso papel de la inversión

**Esta reforma pretende abordar la vulnerabilidad de las economías altamente endeudadas, pero sin renunciar al crecimiento económico**

# Este nuevo marco fiscal supone una profunda reforma del esquema de gobernanza

## Cambio de enfoque

**Apropiación nacional: traslado de iniciativa a los países**

**Compatibilidad con crecimiento: inversión y reformas habilitan mayor plazo para lograr compromisos fiscales**

**Política fiscal contracíclica: pivota sobre la variable gasto neto**

## PLAN FISCAL ESTRUCTURAL A MEDIO PLAZO COMO PIEZA CLAVE

## Implementación práctica

**Nueva variable para definir compromisos y realizar la supervisión: Gasto primario neto de medidas discrecionales de ingresos**

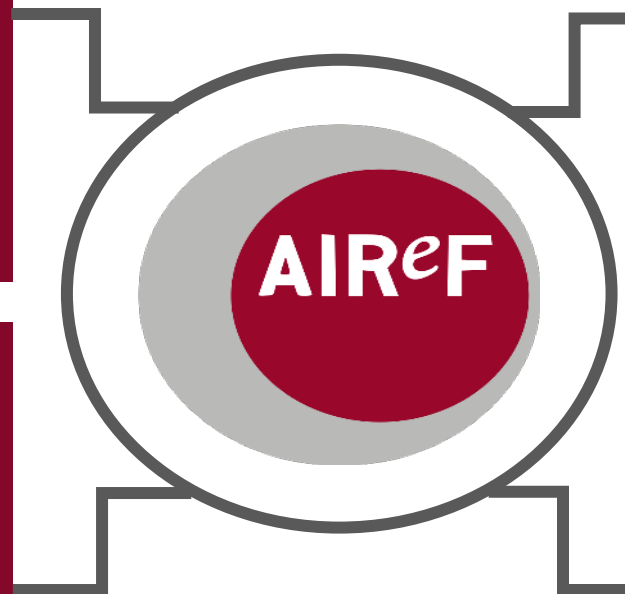
**Compromisos estables en el tiempo sin posibilidad de modificación anual a diferencia de la APE**

**Seguimiento más transparente: la variable de control es observable y bajo el control directo de AAPP**

# El nuevo marco fiscal refuerza el papel de las IFIs con una nueva función

**Supervisión fiscal ex ante: previsiones a medio y largo plazo y ejercicios de calibración**

**Ámbito de actuación son todas las AAPP: Capacidad técnica y análisis independientes exentos de sesgos**



**Evaluación del gasto público: eficacia y eficiencia**

**Análisis de la consistencia, coherencia y efectividad del marco nacional**

# 2024: año clave en materia de gobernanza fiscal

## Ámbito Europeo

Nuevo marco de gobernanza aprobado  
30 de Abril: requiere compromisos  
de gasto plurianuales estables  
para, al menos, 4 años

Todos los Estados Miembros han  
presentado sus PFEMP

Comisión valorará la adecuación de los  
compromisos de los PFEMP a las  
exigencias de reducción de deuda

Recomendación ECOFIN: con los  
compromisos fiscales, de inversión  
y reformas

## Ámbito Nacional

15 Octubre: Gobierno presentó su  
primer PFEMP 2025 – 2028 todavía  
pendiente de valoración por parte  
de la Comisión

Situación presupuestaria heterogénea:

- Sin proyecto PGE y sin Plan Presupuestario que ancle compromiso de gasto para 2025 de subsectores y medidas para su consecución
- Sin objetivos fiscales, regla de gasto nacional única referencia
- CCAA y CCLL han presentado sus proyectos o líneas fundamentales

Reforma marco nacional pendiente: para adaptar tanto reglas como el marco presupuestario de medio plazo a la Reforma europea

## **Función de supervisión fiscal:**

- 1. Visión actual de la AIReF sobre las perspectivas económicas y presupuestarias**
- 2. Valoración del Plan Fiscal Estructural 2025 -2028**

# La AIReF publicó el pasado 5 de noviembre el Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025 y el Informe sobre el PFEMP

## ALCANCE DE LOS INFORMES

### Informe sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos de las AAPP 2025

- Se actualiza escenario macroeconómico y fiscal a medio plazo hasta 2029 para conjunto de AAPP, subsectores y CCAA: escenario a políticas constantes
- Se informan líneas y proyectos de presupuestos de CCAA y CCLL
- Sólo se valora la regla de gasto nacional (3,2% para 2025)

### Informe sobre el Plan Fiscal Estructural de Medio Plazo 2025 - 2028

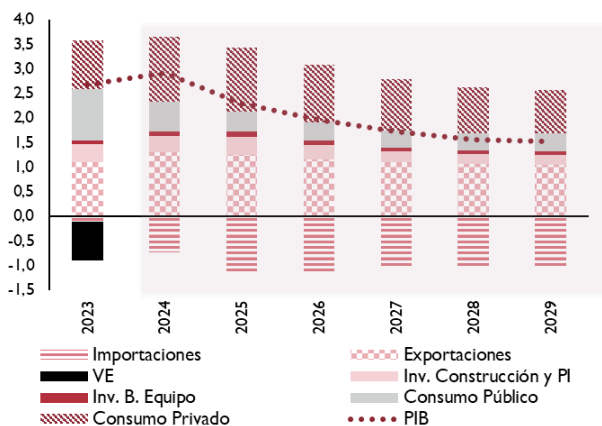
- La AIReF tiene el mandato legal de informar el PFEMP como sustitución de la Actualización del Programa de Estabilidad en el nuevo marco fiscal UE
- La AIReF avaló el 24 de septiembre las previsiones macroeconómicas hasta 2026 que sustentan el PFEMP

Cuando se presente proyecto PGE para 2025, la AIReF emitirá un informe y actualizará la valoración de líneas fundamentales para conjunto AAPP

# El Informe de Líneas revisa el crecimiento al alza en el corto plazo y a medio plazo mantiene perspectivas económicas y fiscales...

**Revisión al alza del crecimiento a corto plazo (2024 - 2025) y posterior desaceleración en medio plazo (2029)**

Crecimiento del PIB y aportaciones al crecimiento

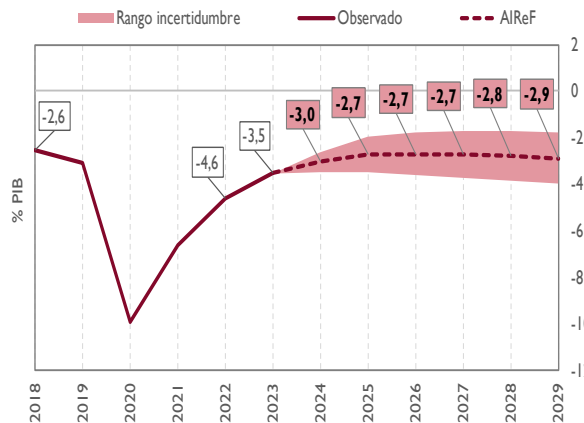


Fuente: INE, MINECO y AIReF

- 2024: Fortaleza economía española contrasta con debilidad Euro. Inmigración, sector exterior, inflación contenida, principales factores del crecimiento
- 2025: efecto arrastre y mejora supuestos externos

**Se mantienen perspectivas fiscales de déficit público estabilizado en el entorno del 3% del PIB**

Evolución saldo AAPP (% PIB)

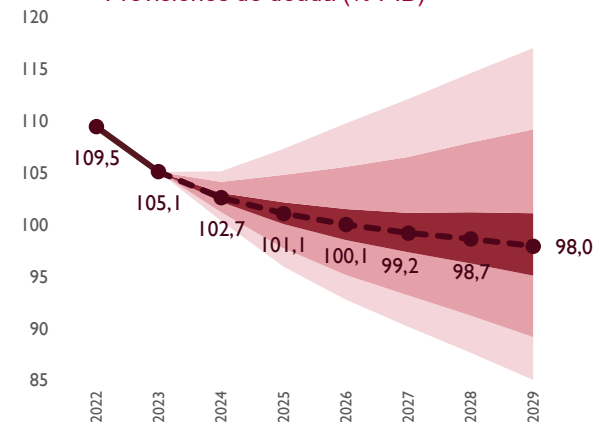


Fuente: AIReF e IGAE

- El déficit mejorará 2024 y 2025 por retirada de medidas y buena marcha de economía
- Saldo total AAPP estabilizado entorno del 3% PIB, en línea con Gobierno

**A medio plazo se proyecta una reducción del peso de la deuda pública sobre el PIB**

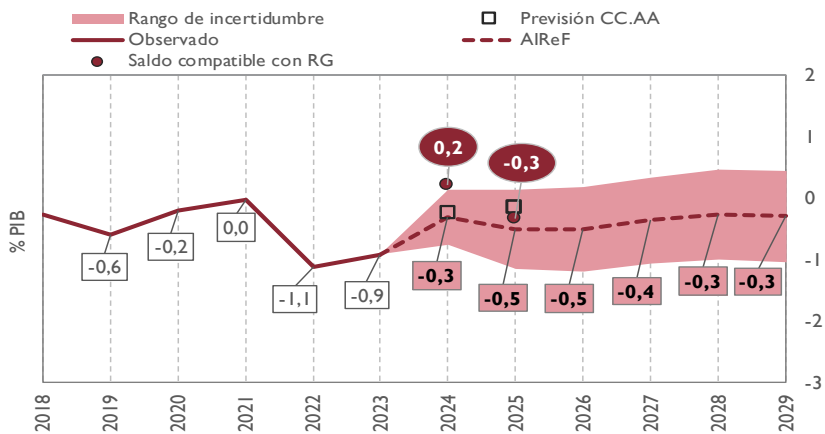
Previsiones de deuda (% PIB)



- Reducción de la deuda en casi 7 puntos de PIB de 2023-2029 pero agotamiento a finales de la década
- Esta reducción está sustentada en el crecimiento nominal con un peso creciente de la carga de intereses

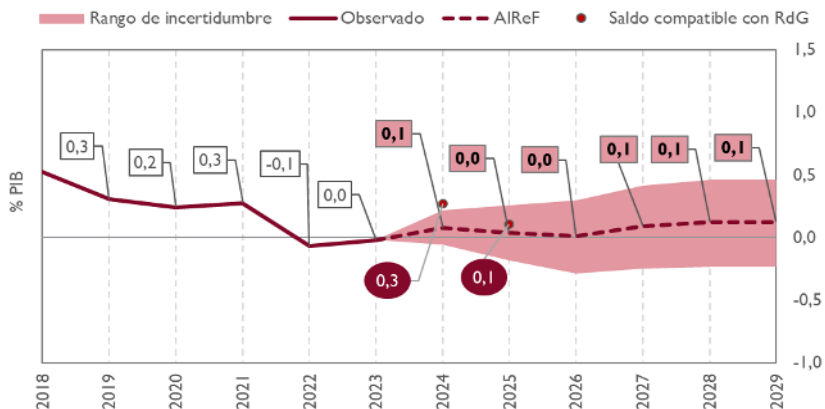
# ...incluye también perspectivas a medio plazo tanto para las CCAA como para las CCLL...

## PREVISIONES AIREF SALDO CCAA (% PIB)



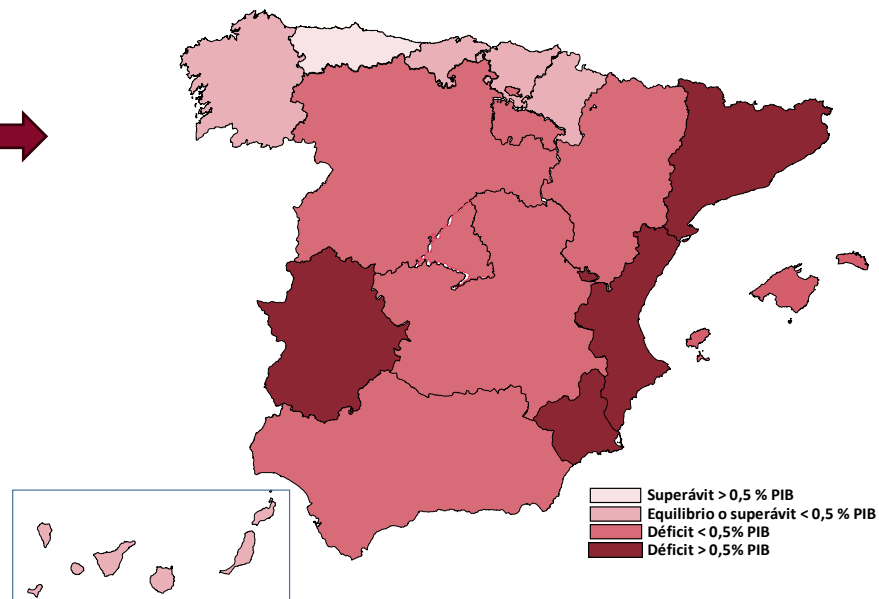
Fuente: AIReF

## PREVISIONES AIREF SALDO CCLL (% PIB)



Fuente: AIReF e IGAE

## PREVISIÓN DE SALDO CCAA 2025 (% PIB)



La información detallada sobre previsiones y datos se recoge en el **OBSERVATORIO DE CCAA**

# ... y valora la Regla de gasto nacional

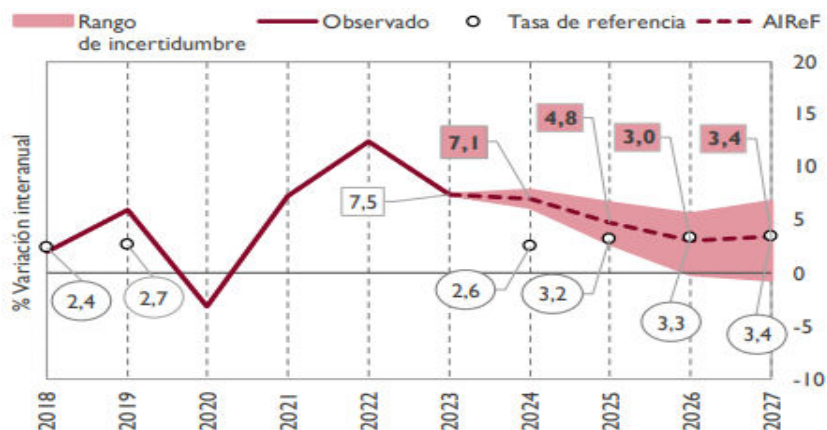
## GASTO COMPUTABLE A EFECTOS DE LA REGLA DE GASTO (% PIB)



**A. CENTRAL**



**CCAA**



**CCLL**

Fuente: IGAE y AIReF

# El 15 de octubre el Gobierno remite por primera vez a las instituciones Comunitarias el PFEMP

## COMPROMISO FISCAL 2025-2031: GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS DISCRECIONALES DE INGRESOS (TASAS ANUALES VARIACIÓN)

	2024	Promedio 2025-2031	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Propuesta PFEMP español	5,3	3,0	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4
Trayectoria referencia Comisión	3,8	2,8	3,2	2,8	2,7	2,7	2,7	2,6	2,5

Fuente: PFEMP

Plan a cuatro años, 2025-2028, con solicitud de extender el plazo a 7 años, hasta 2031: reformas e inversiones del PRTR y otras adicionales

Previsión de cierre 2024 distinta a la Comisión

Senda difiere de trayectoria de Comisión: 2 décimas de diferencia en promedio (uso proyecciones población más actualizadas e impacto en ingresos de reforma pensiones)

Las mayores limitaciones del gasto se posponen al final coincidiendo con menores crecimientos del PIB

### Principales rasgos del PFEMP

- El PFEMP y trayectoria de Comisión publicados en momento de remisión a Bruselas sin haber sido objeto de debate con ningún stakeholder
- Solo aporta escenario macro completo para 2025 y 2026 que cuenta con el aval de AIReF
- Solo cuenta con proyecciones presupuestarias para 2024
- Senda de gasto 2025-2031 sin desglose por subsectores, ni detalle de medidas para alcanzar esta senda

# Ante la falta de información disponible, la AIReF informa el PFEMP en base a un escenario a políticas constantes 2024 - 2029

TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO NETO 2024-2031. PFEMP VS AIReFpc  
(%VAR Y MILES DE MILLONES DE EUROS)

Tasa crecimiento del gasto computable	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
<b>Gobierno PFEMP</b>	<b>Promedio 3,0%</b>							
Anual	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4
Acumulado		3,7	7,3	10,8	14,1	17,5	20,4	23,3
<b>AIReF política constante</b>	<b>Promedio 3,6%</b>							
Anual	4,1	3,7	4,0	3,7	3,4	3,8	3,4	3,3
Acumulado		3,7	7,9	11,9	15,7	20,1	24,3	28,5
Gasto primario neto (MM€)	650,3	681,5	707,5	735,7	763,4	794,9	824,6	854,9
Medidas discrecionales de ingresos (MM€)	6,5	7,4	-1,6	2,3	2,8	2,8	2,8	2,8
Gasto primario neto de medidas de ingresos (MM€)	643,8	674,2	709,1	733,5	760,7	792,1	821,8	852,1

**Escenario a políticas constantes de la AIReF incluye medidas de ingresos ya adoptadas**

Medidas discrecionales de ingresos	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Retirada medidas contra crisis	3,0	4,3	-1,2	-0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Retirada gravámenes temporales			-2,9					
Reforma pensiones	0,7	1,1	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
No deflactación IRPF	3,4	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Otras	-0,5	0,3	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>6,5</b>	<b>7,4</b>	<b>-1,6</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>

Fuente: PFEMP y AIReF

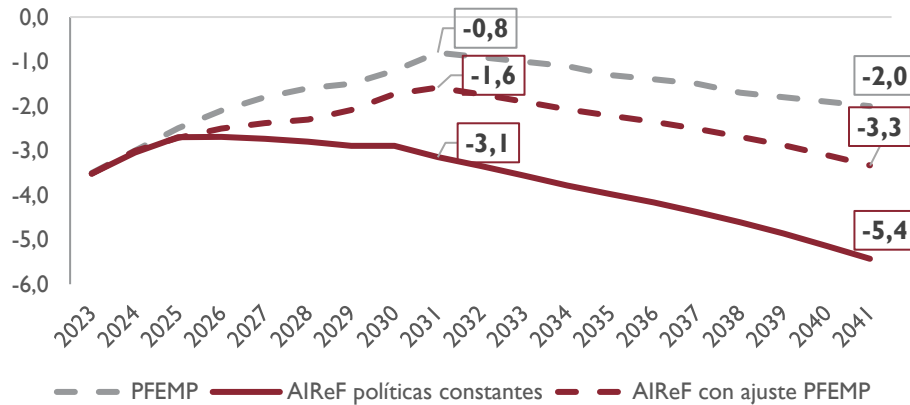
Diferencias en la tasa de crecimiento del gasto computable

- La AIReF, al igual que la Comisión, consideran un punto de partida en 2024 menos elevado que PFEMP
- En 2025 no sería necesario un ajuste adicional para cumplir con la tasa de referencia de la Comisión
- A partir de ese momento, la AIReF considera que el crecimiento, a políticas constantes, del gasto neto se mantiene alrededor 3,5%, mientras que el PFEMP continua una reducción de tasa de crecimiento del gasto

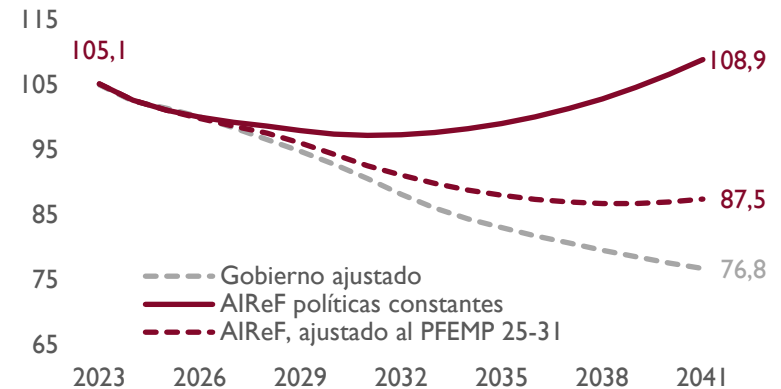
Estas diferencias en la senda de gasto llevan a previsiones de déficit y deuda que difieren entre el PFEMP y las estimaciones de la AIReF

# La evolución diferenciada de la tasa de crecimiento del gasto neto da lugar a sendas de déficit y deuda pública dispares

EVOLUCIÓN SALDO PÚBLICO. PFEMP VS AIReFpc (%PIB)



EVOLUCIÓN DEUDA PÚBLICA. PFEMP VS AIREF (%PIB)



## 1 Si aplicamos la senda de gasto PFEMP al escenario de políticas constantes AIReF

El saldo público en 2031 se situaría en el 1,6% frente al 0,8% estimado por el PEFMP

Las diferencias en el saldo público se amplían a medida que nos alejamos en el tiempo, tal que el PFEMP estima un déficit de 2% frente al 3,3% estimado por la AIReF

La evolución de la deuda pública también muestra diferencias: el PFEMP estima una deuda de 76,8 frente al 87,5% estimado por la AIReF

## 2 ¿Qué senda de gasto sería necesaria para alcanzar la evolución de déficit planteada en el PFEMP?

Para alcanzar un nivel de déficit de 0,8% estimado por el PFEMP, el gasto primario neto de medidas, según el escenario de la AIReF, debería crecer al 2,8% estimado

# Los primeros planes son un compromiso político más que una estrategia fiscal a medio plazo, pero todavía hay camino que recorrer

## Nuevo Marco Europeo

## Plan Nacional

- El Reglamento ha exigido solo mínimos respecto a contenido de los Planes y a su anclaje institucional
- Comisión ha recurrido a metodologías comunes con escenarios a 17 años
- No se ha aprovechado el potencial de IFIs para diseño de senda más ajustada a realidad nacional
- No se ha producido debate en Parlamento ni consulta a AAPP
- Solo escenario macro completo 25-26
- Solo proyecciones fiscales completas 24
- Proceso de elaboración sin la transparencia que hubiera sido deseable
- Tasas de gasto más moderadas se posponen al final del periodo de ajuste coincidiendo con crecimiento menos dinámicos del PIB

## ¿Qué queda pendiente para lograr una verdadera estrategia fiscal de medio plazo?

Concretar temas tales como tratamiento de 2024, definición de medidas discrecionales y funcionamiento de cuenta de control

Concretar la articulación de los objetivos para cada nivel de las AAPP

Detallar proyecciones macro y fiscales completas

Identificar anualmente las medidas que permitirán cumplir con la senda comprometida

Debate en los parlamentos: ideal sería buscar el consenso clave para país descentralizado

Adaptar el marco nacional al nuevo marco europeo para que sean coherentes y consistentes: trasposición para Diciembre 2025

**Función de evaluación:  
rasgos clave y mapa de encargos**

# AIReF debe realizar sus evaluaciones siempre previo encargo de las administraciones: mapa de encargos de la Administración Central

**SPENDING REVIEW 2018-2021**  
108.550 M€

**FASE 1**  
32.350 M€

- Procedimientos concesión de subvenciones
- Medicamentos con receta médica
- Políticas activas de empleo
- Becas educación universitaria
- Reindustrialización y competitividad empresarial
- Ayudas promoción talento y empleabilidad I+D+i
- Correos y servicio postal universal

**FASE 2**  
57.900 M€

- Farmacia hospitalaria y bienes de equipo
- Incentivos a la contratación
- Beneficios fiscales
- Infraestructuras de transporte

**FASE 3**  
18.300 M€

- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos: internacionalización
- Gestión de residuos municipales

**El PRTR da naturaleza permanente a los Spending Reviews de AIReF**

**Componente 29**

**SPENDING REVIEW 2022-2026**

**FASE 1: 8.800 M€**

- Instrumentos financieros de apoyo a sectores productivos II
- Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo

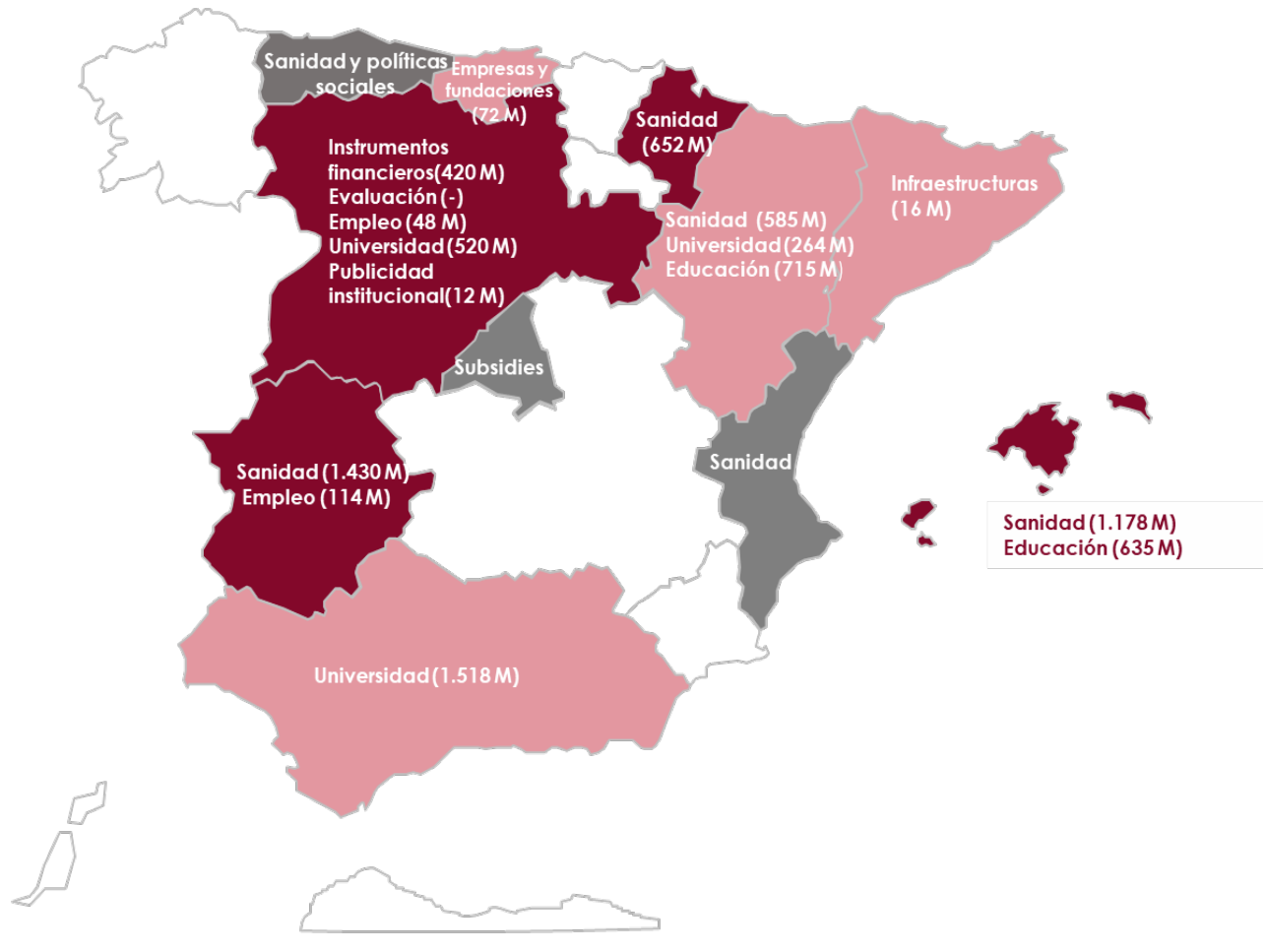
**FASE 2: 18.000 M€**

- Prestaciones: IMV y Prestación por incapacidad Temporal
- Ayuda al Desarrollo

**OTROS ENCARGOS**

- Rentas mínimas
- Ingreso Mínimo Vital
- Cooperación internacional, FONPRODE
- Infraestructuras, ley de movilidad sostenible

# Mapa de encargos de las Comunidades Autónomas



# Hasta 2017 en España no existía una verdadera evaluación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas

¿En qué consiste la evaluación de políticas públicas?

Evaluación de la eficiencia y eficacia basada en la evidencia empírica con un enfoque microeconómico

¿Por qué es importante evaluar?

Mejorar la calidad de las finanzas públicas permitirá generar espacios fiscales ante unos recursos escasos y presión al alza del gasto

¿Qué diferencia este enfoque de los anteriores?

No se trata de un análisis contable, fiscalizador o de procedimiento

¿Por qué la AIReF está evaluando?

Gracias a impulso europeo y ventaja comparativa por su independencia, sinergias con supervisión y acceso a todas AAPP. Formulación de hallazgos y propuestas

# Conclusiones

# Conclusiones

---

- Las **instituciones fiscales independientes**, como la AIReF, nacen como consecuencia de la crisis financiera internacional de 2008 y la **incapacidad del Pacto de garantizar unas finanzas públicas saneada**
- Si bien su **función central es la supervisión fiscal** y velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas, la sucesión de eventos en los últimos años ha permitido **desarrollar una capacidad que va más allá**
- Las IFIs se han convertido en un **agente clave en el debate fiscal**, aportando análisis independientes y objetivos que reducen la asimetría informativa entre los gestores públicos y los ciudadanos
- **La AIReF es un ejemplo claro de esta evolución**. En tan solo 10 años se ha consolidado como referente en el ámbito fiscal, y más recientemente en materia de evaluación de políticas públicas, gracias a sus análisis exentos de sesgos y bajo la máxima transparencia
- En el nuevo marco fiscal europeo la **AIReF debe jugar un papel clave como nexo entre el marco europeo y nacional, para apoyar en el desarrollo del contenido de los PFEMP y en el traslado de la directiva al marco fiscal nacional**



José Abascal, 2-4, 2.ª planta  
28003 Madrid  
+34 910 100 599

[info@airef.es](mailto:info@airef.es)

[www.airef.es](http://www.airef.es)



[Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal \(AIReF\)](#)



[@AIReF\\_es](#)