



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

La coordinación fiscal europea y el papel de las Instituciones Fiscales Independientes

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, UCM

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
30 de octubre de 2025

¿Qué implica pertenecer a la Unión Europea desde una perspectiva fiscal?

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus sucesivas reformas

¿Qué supone para los países pertenecer a la Zona Euro?



Política Monetaria

Común a todos los países de la Euro Zona

BCE: control de la inflación

PERTENENCIA AL EURO

Política fiscal



Soberanía nacional: riesgo de free riders

Disciplina presupuestaria y Reglas Fiscales: garantes de la estabilidad del Euro

¿Y qué implica desde una perspectiva fiscal?



**Cesión parcial
de soberanía**



**Supervisión
y Coordinación fiscal**



**Mecanismos
de apoyo
y solidaridad fiscal**

**Política
Fiscal:
soberanía
nacional**

**Pero sujeto a
reglas
fiscales
comunes:
PEC**

**Los países
deben presentar
sus planes
fiscales a medio
plazo y planes
presupuestarios
anuales**

**Comisión y
Consejo los
revisan y
formulan
recomendaciones**

**A través del
presupuesto
de la UE y de
los fondos
estructurales**

**Fondos
Next
Generation**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: un instrumento para asegurar la estabilidad de la moneda común

PEC

Constituye el conjunto de reglas fiscales al que los países de la unión monetaria están sujetos ante la falta de una política fiscal común

Objetivo: lograr que las decisiones presupuestarias de hoy no comprometan financieramente la estabilidad económica del mañana

Tres reformas en casi tres décadas

1997

2005

2011

2024

PEC Original

Primera Reforma

Segunda Reforma

Reforma más reciente

Sistema de coordinación sencillo basado en reglas simples

Causa: crisis del brazo correctivo

Causa: crisis del brazo preventivo

Causa: finanzas públicas vulnerables y crecimiento económico moderado

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997: un sistema de supervisión fiscal inicial con reglas sencillas

LÍMITES CUANTITATIVOS CLAROS

3%

Límite de déficit público
en % de PIB

60%

Límite de deuda pública
en % de PIB

+ DISCIPLINA DE MERCADO

ACCIONES PARA SU CUMPLIMIENTO

**BRAZO
PREVENTIVO**

Coordinación vía programas de estabilidad y recomendaciones específicas para mantener a los países dentro de umbrales

**BRAZO
CORRECTIVO**

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

+ PRINCIPIO DE “NO BAIL OUT”

La reforma de 2005 introduce el concepto de saldo estructural: trata de incorporar el impacto del ciclo en las finanzas públicas

REFORMA DE 2005

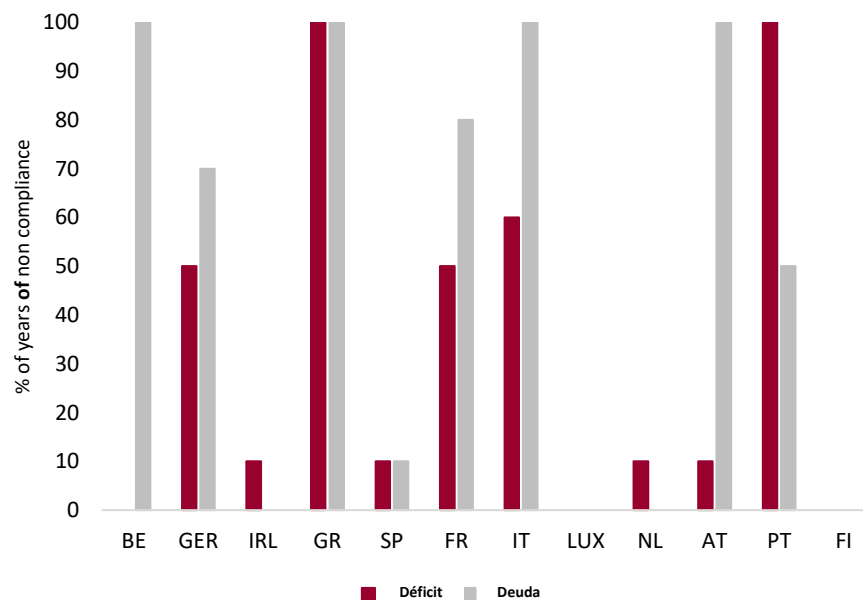
Crisis del brazo correctivo

Pérdida de credibilidad del marco por su inaplicación ante los incumplimientos de Francia y Alemania

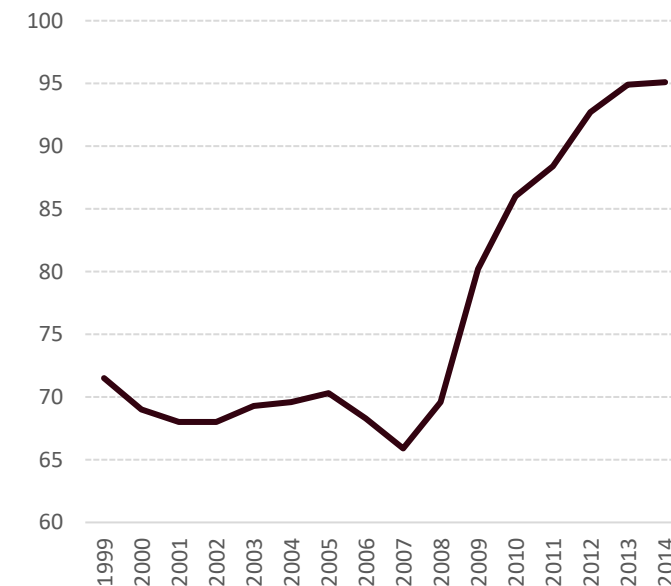
Flexibilización de las reglas e introducción del concepto de saldo estructural

Sin embargo, no logró evitar incumplimientos

Incumplimiento de los límites máximos de déficit y deuda pública (3%; 60% del PIB) 1999-2008



Deuda pública (área euro) % PIB



Las finanzas públicas que parecían saneadas revirtieron rápidamente su situación con la crisis financiera

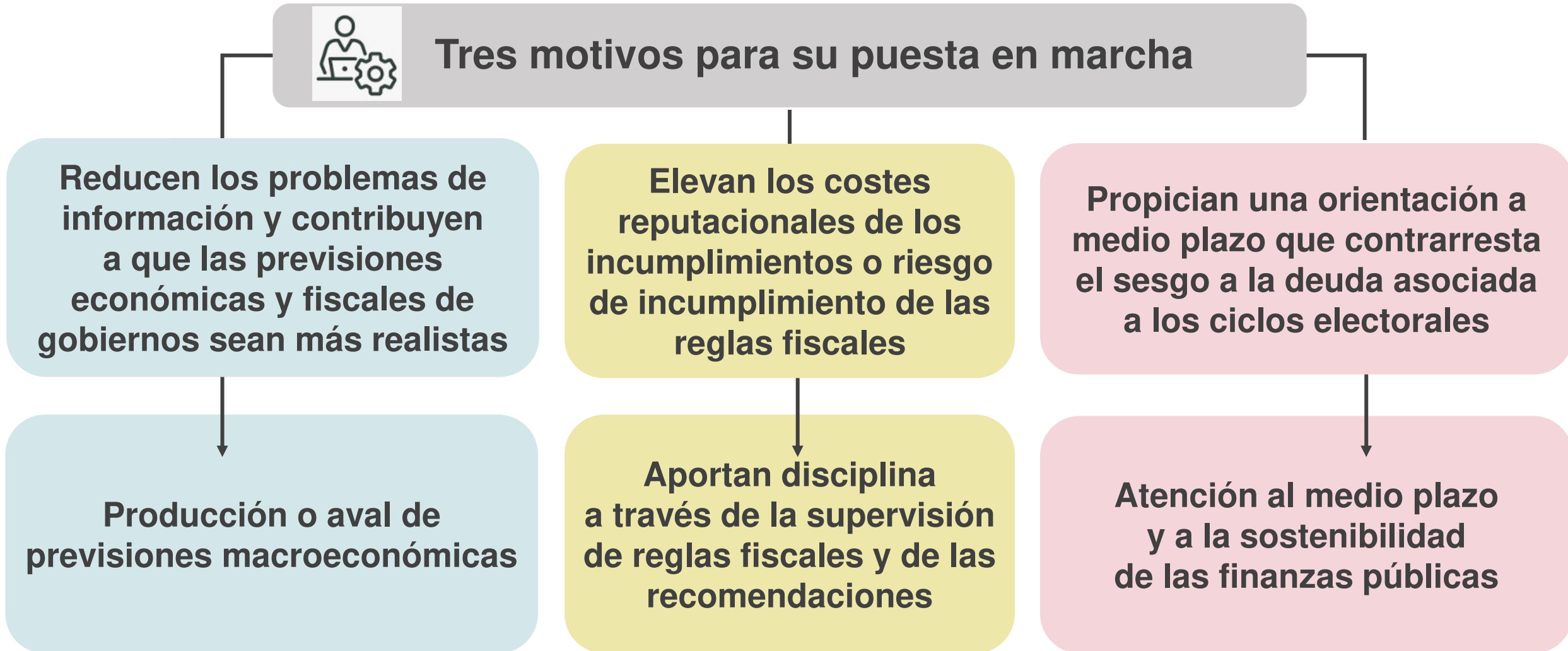
El brazo preventivo PEC evidenció su débil capacidad de diagnóstico

Reforma 2011

La reforma de 2011 refuerza el entramado de reglas y abre un período de creciente complejidad, pero supone el primer impulso de la apropiación nacional



¿Por qué se impulsa la creación de las Instituciones Fiscales Independientes?



La reforma de 2024 profundiza en la apropiación nacional: cambio de enfoque y de implementación práctica de la supervisión fiscal

Cambio enfoque

Política fiscal busca compatibilizar sostenibilidad y crecimiento: inversiones y calidad de las finanzas públicas

Apropiación nacional: iniciativa de los países y refuerzo institucional de las IFIs con una nueva función

Credibilidad: compromisos fiscales estables a medio plazo

Implementación práctica

Variable de control: gasto primario neto de medidas discrecionales de ingresos

**Única variable para definir compromisos y realizar la supervisión
Lleva a un seguimiento más transparente al ser observable y bajo el control directo de las AAPP**

**Plan Fiscal y Estructural de medio plazo como pieza clave:
compromisos fiscales, reformas e inversiones**

¿Por qué era necesaria una nueva reforma?

1

Superar las deficiencias del anterior marco

Persistía una visión de corto plazo

No tenía en cuenta las especificidades nacionales

Reglas complejas y prevalencia de variables inobservables

Falta de cumplimiento

2

Crecimiento económico moderado

Crecimiento económico basado en la acumulación de factores productivos

Papel de la productividad muy escaso en todos los países de la zona Euro

Escaso papel de la inversión

3

Finanzas públicas en situación vulnerable

Niveles de deuda pública en el entorno del 100% PIB

Fuertes presiones de gasto en el medio plazo:

- Envejecimiento de la población
- Transición ecológica
- Desafíos geoestratégicos: defensa
- Inversiones en áreas clave como digitalización

Valoración de la AIReF de la última reforma del marco fiscal de gobernanza europeo

Valoración de la implementación de la reforma de 2024 a nivel europeo: balance con resultados mixtos



Puesta en marcha no exenta de dificultades

Dificultades a nivel técnico:

- Metodologías complejas y escenarios a largo plazo para determinar los compromisos fiscales
- Determinación de la variable gasto

Momento complejo:

- Vuelta a reglas fiscales tras años de laxitud fiscal
- Finanzas públicas vulnerables
- Menor estabilidad política



Aspectos positivos

Todos los países han presentado sus compromisos fiscales en sus PFEMP

Tasas crecimiento gasto diferenciadas: 4,6% en Italia frente al 35,8% de Irlanda o 20,1% de España (cifras acumuladas 2024-2028)

Evaluación de la Comisión en junio apunta a perspectivas de cumplimiento en 2025 por prácticamente todos los países

Activación cláusula nacional de escape en 16 países para encajar gasto en defensa



Aspectos negativos

Poca exigencia respecto a la apropiación nacional de los PFEMP: falta de debate en Parlamentos y con los principales stakeholders

Requisitos de información de mínimos

Se ha permitido que países como España no presentara el Plan presupuestario para 2025

Falta de transparencia ex ante sobre supervisión fiscal: ¿Tratamiento del año 2024?

¿Cómo valoramos la puesta en marcha de esta reforma en España?

Análisis del Plan fiscal y estructural a medio plazo

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

	2024	Promedio 2025-2031	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
PFEMP presentado por España	5,3	3,0	3,7	3,5	3,2	3,0	3,0	2,5	2,4

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

Crecimiento del gasto neto tiene en cuenta el 2024 como punto de partida. Previsiones del Gobierno muy por encima de la CSR para España (5,3% vs 2,6%)

Senda difiere de la trayectoria de la Comisión: 2 décimas de diferencia en el promedio y distinto perfil temporal. Para los primeros 4 años del plan, tasa promedio del 3,4%

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

Limitaciones del PFEMP español

- No ha sido consultado con las CCAA ni debatido en el Parlamento. Consulta a la AIReF limitada al aval para previsiones 2025 y 2026
- No incluye escenario económico ni fiscal y no hay desagregación por subsectores. Sin detalle de medidas para alcanzar dicha trayectoria
- Informe de progreso (abril): reporta cumplimiento compromisos 2024, actualiza previsiones macro 2025-28 y presupuestarias para 2025. Limitada capacidad para identificar riesgos ex ante y orientar la política presupuestaria

Un plan fiscal que no cumple con las expectativas

La AIReF también valoró el Informe de progreso del PFEMP presentado por el Gobierno y actualizó sus previsiones en julio

Contenido del Informe de Progreso

- Gasto neto de medidas de ingresos: 2024 y 2025
- Progreso 2024: reformas e inversiones comprometidas que justifican la extensión del período de ajuste
- Previsiones presupuestarias: 2025
- Revisión escenario económico: 2025-2028



Limitada capacidad del informe para identificar riesgos ex ante y orientar la política presupuestaria

TASA DE CRECIMIENTO DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DISCERCIONALES DE INGRESOS (% VARIACIÓN)

		2024	2025	2026	2027	2028
Gobierno PFEMP	Anual	5,3	3,7	3,5	3,2	3,0
	Acumulado		9,2	13	16,6	20,1
Gobierno Informe Progreso	Anual	4,1	4,1			
	Acumulado		8,4			
AIReF políticas constantes	Anual	4,1	4,6	3,4	4,6	3,8
	Acumulado		8,8	12,6	17,9	22,5

Fuente: Informe de Seguimiento del PFEMP, mayo 2015 e Informe sobre la ejecución presupuestaria AIReF, julio 2025

El Informe evidencia un crecimiento del gasto 2024 inferior al compromiso que aporta margen de 5 décimas de PIB para los años siguientes

Gobierno actualizó previsión para 2025 al 4,1% por el incremento del gasto en defensa, pero dentro de los límites de la cuenta de control anual. La AIReF prevé un incremento del 4,6% pero en el límite del margen admitido (julio 2025)

2026-2028: a políticas constantes, la AIReF alerta de riesgos

Medidas necesarias en 2027 y 2028

A pesar de cumplir con los compromisos asumidos en el corto plazo, el marco fiscal institucional español presenta debilidades

PFEMP no es una estrategia de medio plazo

Ni el PFEMP ni el Informe de Progreso contienen información ni previsiones detalladas sobre las finanzas públicas ni a corto ni a medio plazo

No hay un reparto entre subsectores de los compromisos de gasto que España ha asumido ante las instituciones europeas

Sin guía presupuestaria a nivel nacional

- Varios ejercicios sin PGE
- Sin Plan presupuestario 2025
- Sin objetivos para el subsector
- Retraso en la presupuestación para 2026

Dificulta la planificación financiera de cualquier Administración:
solo operativa la regla de Gasto

Pendiente una reforma del marco fiscal nacional

Nueva normativa europea exige transposición de la Directiva de marcos fiscales: oportunidad para una reforma profunda marco fiscal nacional, incluida el refuerzo de la IFI

Informe de progreso de la Comisión de junio: evidencia falta de ambición

**Tendencia a reforzar el papel de las IFIs:
de reglas fiscales a Instituciones
Fiscales Independientes**

El ejemplo de la AIReF

La evolución del Pacto evidencia una tendencia a reforzar el papel de las IFIs en el marco de gobernanza fiscal en la UE

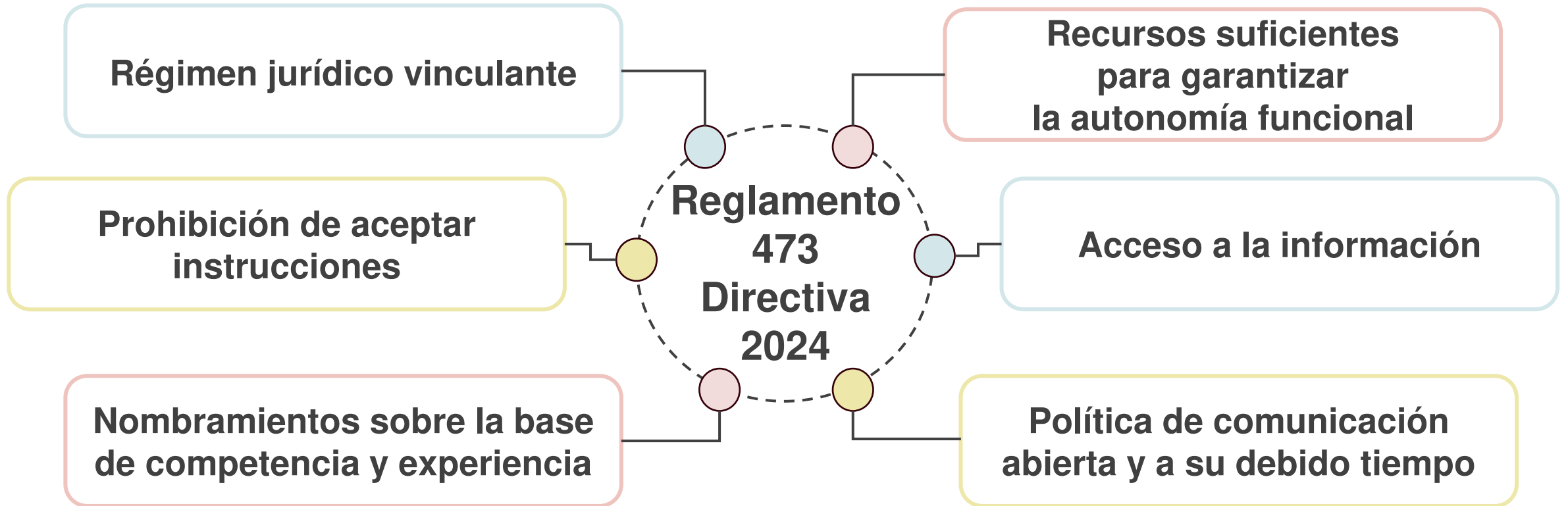
Crisis de Reglas Fiscales

- Numerosas
- Complejas y poco transparentes
- Abiertas a interpretación: discrecionalidad
- Sin incentivo a la sostenibilidad
- Pérdida de credibilidad

Protagonismo de las IFIs

- Existe evidencia de la eficacia de las IFIs en:
- Provisión de análisis positivo
 - Reducción de la prociclicidad
 - Mayor atención a la sostenibilidad

La independencia y la autonomía funcional: dos condiciones indispensables para que las IFIs puedan cumplir sus objetivos



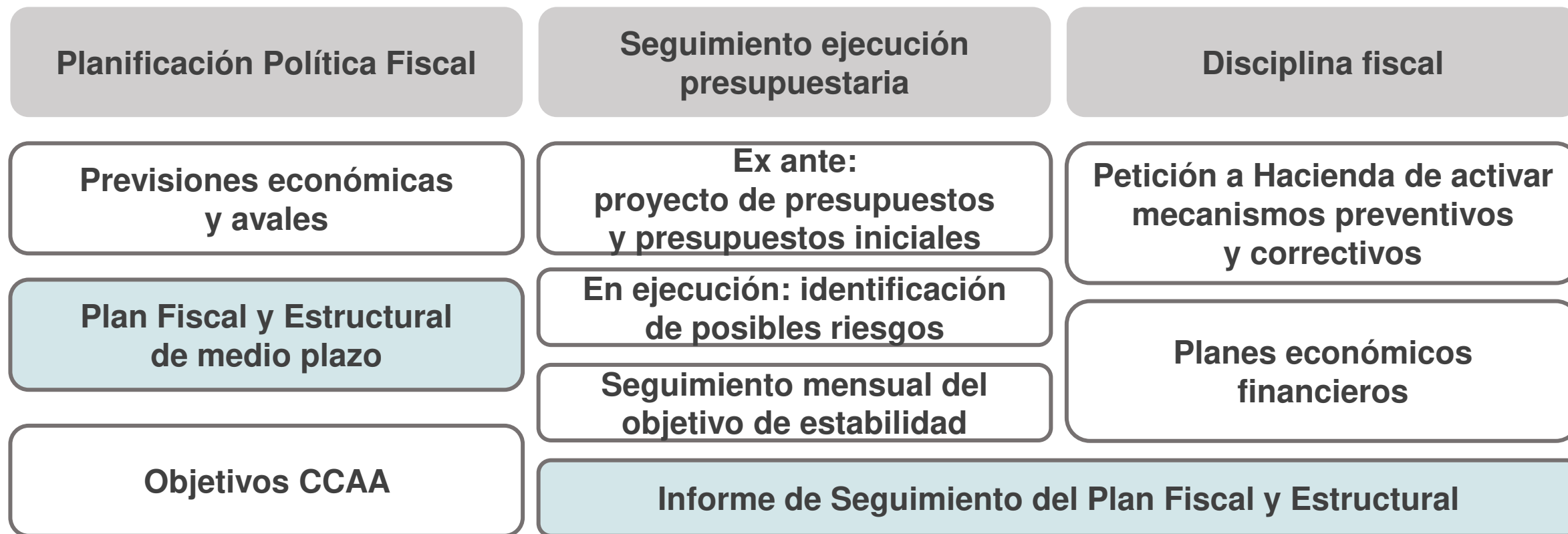
Pese a una normativa común existe heterogeneidad entre las IFIs de la UE ➡ AIReF

La AIReF se crea en 2013 al abrigo del impulso europeo como una institución singular y novedosa

Institución singular en el ámbito europeo		Institución novedosa en el ámbito nacional	
Mandato amplio y granular sobre todo el territorio y las AAPP	Dirección unipersonal	No es un organismo regulador ni fiscalizador	No tiene competencias de gestión ni capacidad sancionadora
Financiación Singular: tasas y precios públicos	Fuerza legal y salvaguardas de independencia	Tareas de supervisión no cubiertas antes: ex ante y alerta riesgos	Mandato extenso: labor de supervisión y labor de evaluación desde 2017



Mandato: garantizar el cumplimiento efectivo por las AAPP del principio de estabilidad presupuestaria mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, del endeudamiento público, y el análisis de las previsiones económicas

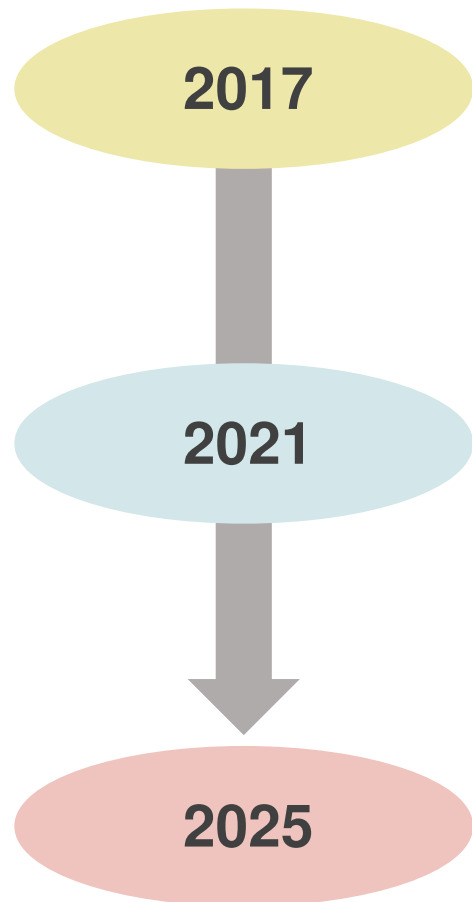


AIReF, como la mayoría de IFIs de la UE, nace con una función eminentemente de supervisión fiscal

La labor de supervisión fiscal se ha debido ir adaptando a diversos acontecimientos



Desde 2017, la AIReF ha incorporado la evaluación de políticas públicas entre sus funciones, convirtiéndose en algo más que un supervisor fiscal



Origen de la Evaluación: recomendación del ECOFIN a España para realizar una revisión integral del gasto público

Primer ciclo de SR 2018 -2021

C-29 del PRTR: mejora de la eficiencia del gasto público

- **Supone la creación de una nueva división en la AIReF**
- **Dotar de estabilidad a los SR (permanente y plurianuales)**
- **Equipo en Hacienda para seguimiento de las propuestas y publicación de informe**

Recomendación del ECOFIN a España tras presentación del PFEMP: ha exigido un conjunto de reformas que incluyen la continuidad de la evaluación más allá del actual ciclo de SR así como incorporación de propuestas en la toma de decisiones presupuestarias

¿Por qué se selecciona a la AIReF para asumir funciones de evaluación?

Fortalezas institucionales

Independencia: objetividad de sus análisis

Ascendente sobre todas las AAPP

Acceso a información granular

Claras sinergias con la función de supervisión fiscal

AIReF

Singularidad de sus evaluaciones

Capacidad de evaluar políticas transversales con competencias de diferentes niveles AAPP

Centradas en la evaluación ex post de la eficacia

Basadas en evidencia: importancia creciente del tratamiento de datos

Utilidad de las evaluaciones para el decisor: Observatorio de Hallazgos y Propuestas

Ejemplos de políticas públicas evaluadas por la AIReF: encargos de la Administración Central fundamentalmente a través de los Spending Reviews

Spending Review 2018 – 2021: 108.000M€

Spending Review 2022-2026

Fase 1: 33.000M€

Fase 2: 57.000M€

Fase 3: 18.000M€

Fase 1: 10.000M€

Fase 2: 22.000M€

- Procedimientos concesión de subvenciones
- Medicamentos con receta
- Políticas activas de empleo
- Becas educación universitaria
- Competitividad Empresarial
- Servicio Postal Universal

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

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

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

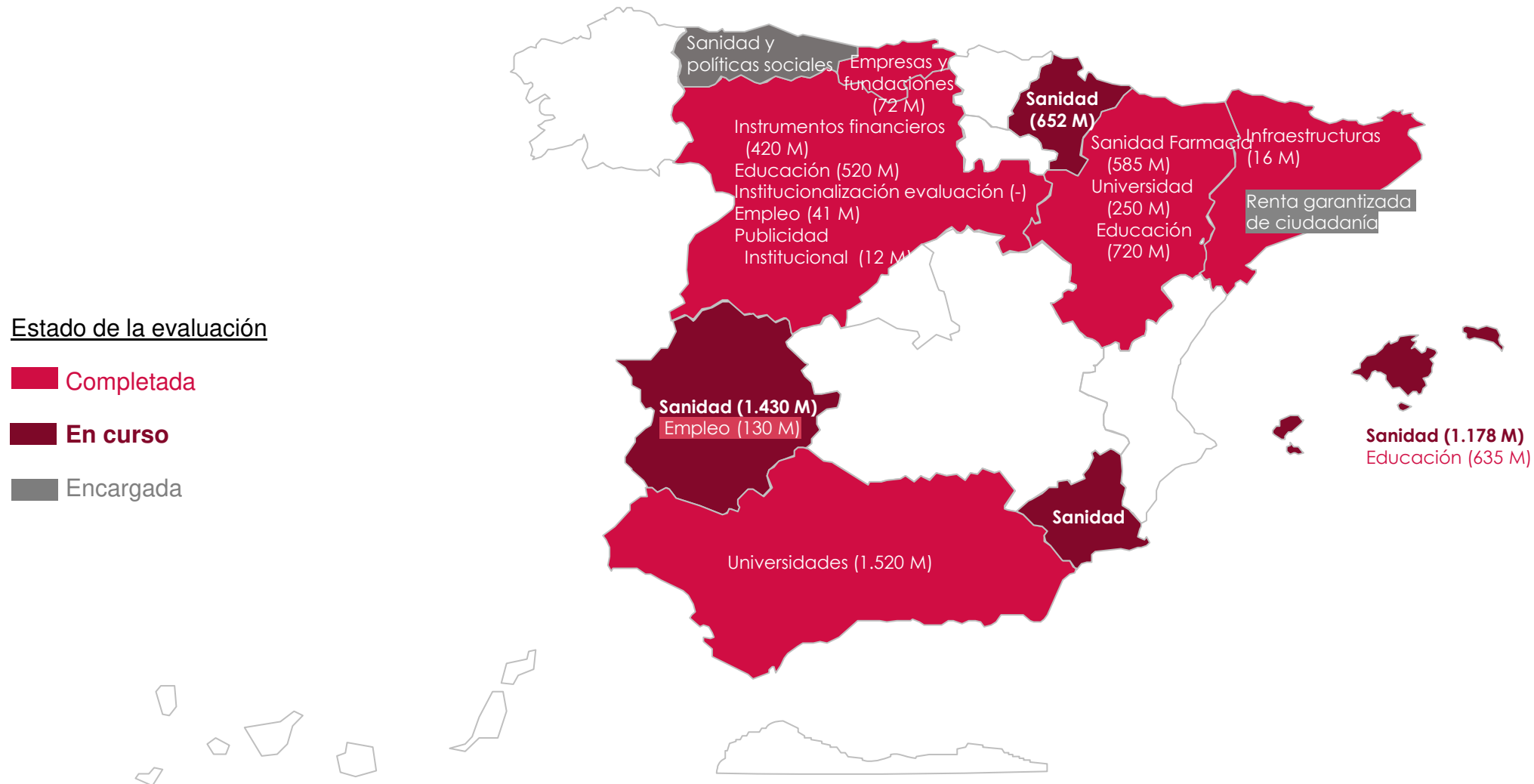
- Ingreso mínimo vital
- Ayuda oficial al desarrollo
- Incapacidad Temporal

Ya presentado

Presentación fin 2025 o 2026

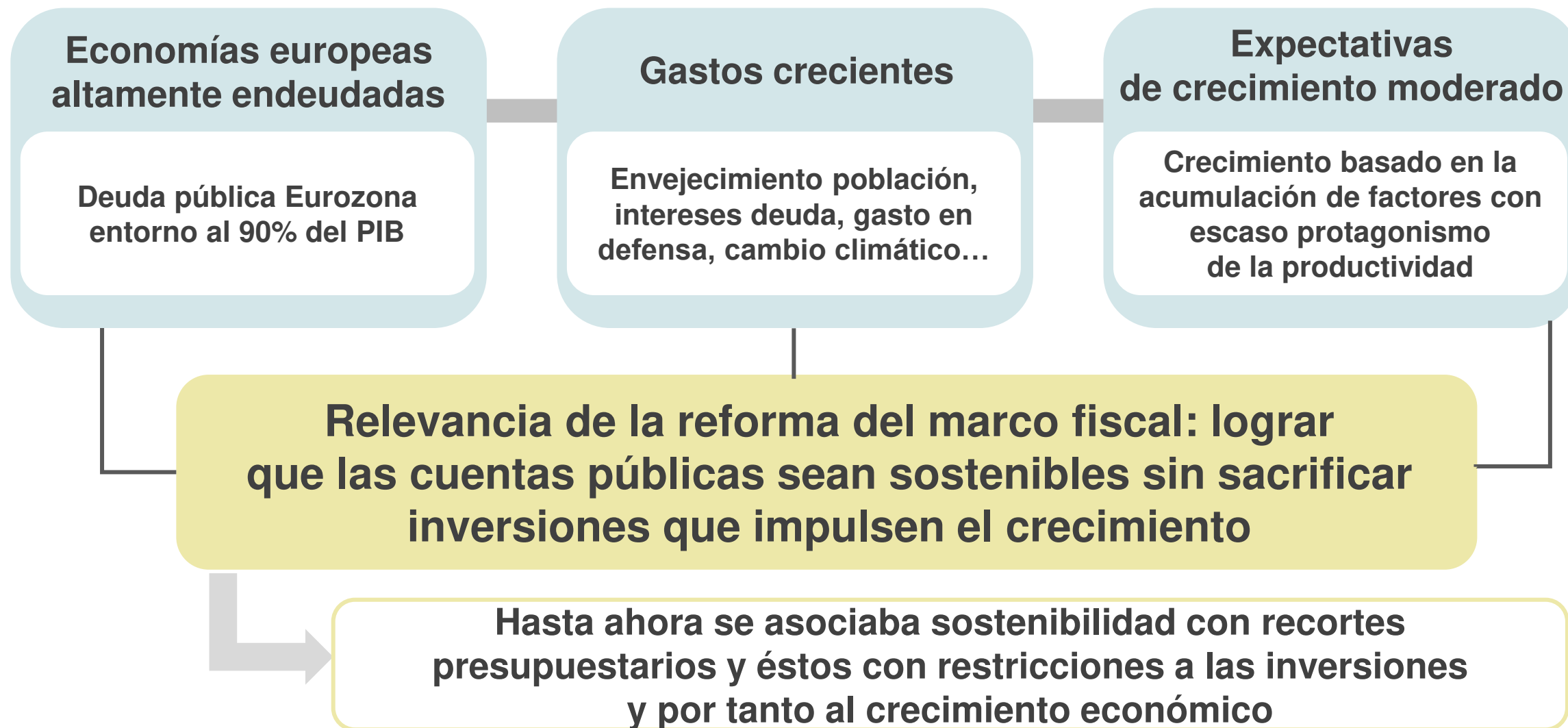
Otros encargos: IMV, FONPRODE, Estudio Rentas Mínimas, Ley Start-ups, Ley de Planes y Fondos de Pensiones

Ejemplos de políticas públicas evaluadas por la AIReF: encargos de las Comunidades Autónomas



La política fiscal como instrumento para afrontar los desafíos de las economías europeas

Retos comunes a todas las economías europeas



Por ello, la reforma de 2024 ha adoptado una visión renovada de la política fiscal ante estos desafíos

**Nuevo marco
gobernanza fiscal**



Busca promover la sostenibilidad de las finanzas públicas y hacerlo de forma compatible con el crecimiento económico

¿Cómo?

Permitiendo la diferenciación en las estrategias fiscales de los países

Los plazos de ajuste pueden extenderse a 7 años si inversiones o reformas orientadas a reforzar el crecimiento

La medición de la variable de supervisión única excluye del control el gasto realizado en programas UE con financiación UE

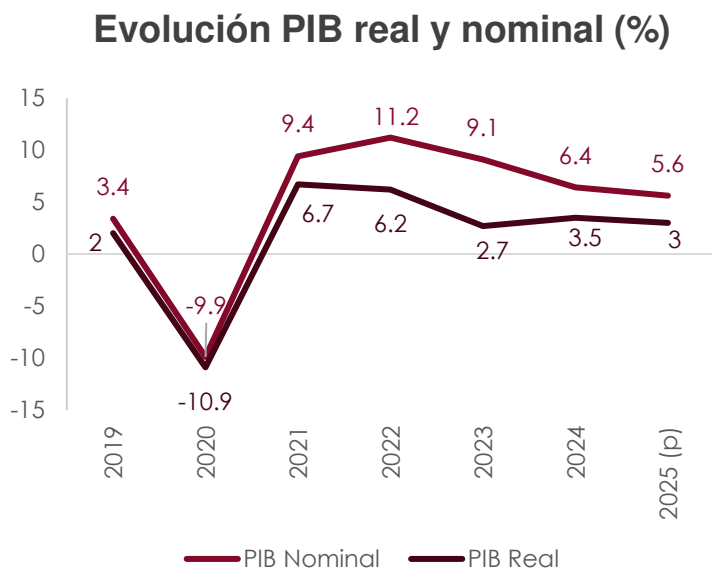
Refuerza la capacidad estabilizadora de política fiscal en circunstancias excepcionales a través de 2 cláusulas de escape: general y nacional

A corto plazo, la dinámica económica y presupuestaria de España es favorable

Revisiones al alza de las previsiones de crecimiento por parte de todos los organismos nacionales e internacionales, pese a un entorno internacional complejo

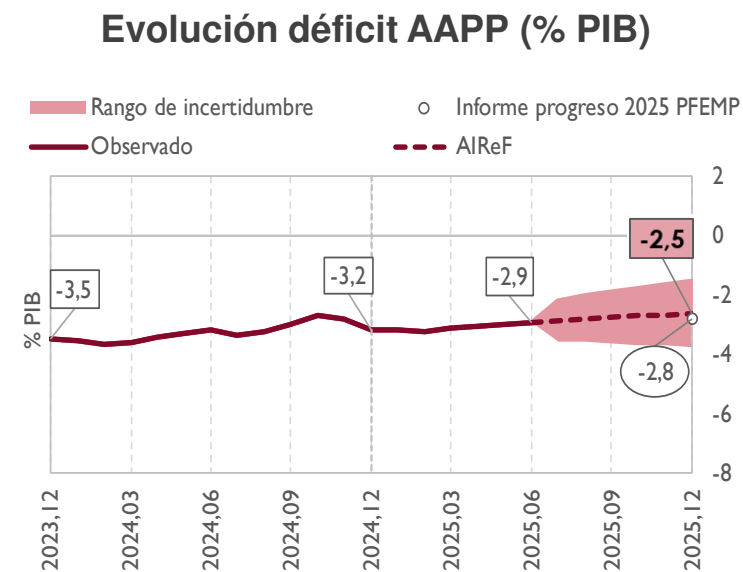
- Fuerte inestabilidad política en Francia
- Riesgo de incumplimiento compromisos del PFEMP alemán
- Imagen debilitada de la UE frente a guerra arancelaria de Trump
- Cotización oro en máximos como muestra de la incertidumbre global

La economía española ha mostrado una notable resiliencia: revisión al alza de la previsión de crecimiento y reducción de la previsión de déficit



Fuente: Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones públicas 2026, octubre 2025

Previsión PIB 2025: 3%



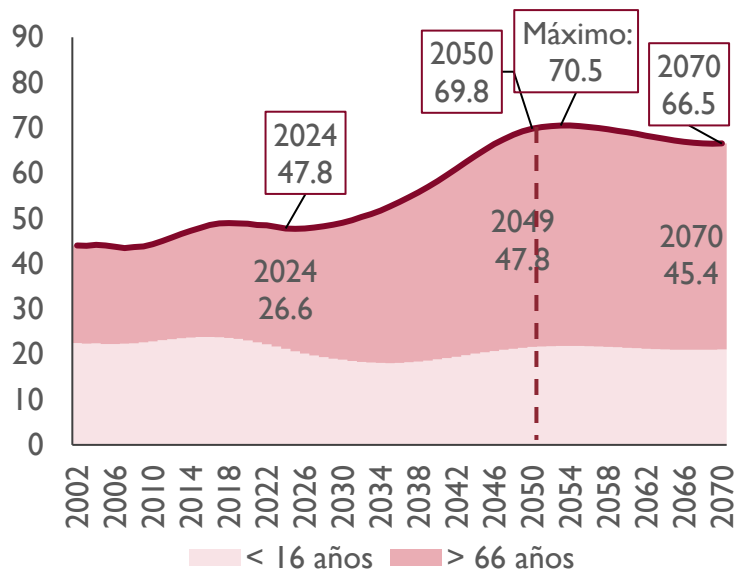
Fuente: Informe sobre las líneas fundamentales de los presupuestos de las Administraciones públicas 2026, octubre 2025

Previsión déficit 2025: 2,5%

Sin embargo, existen retos económicos y fiscales a largo plazo

Envejecimiento población

Descomposición de la tasa de dependencia (% de la población de 16 a 66 años)

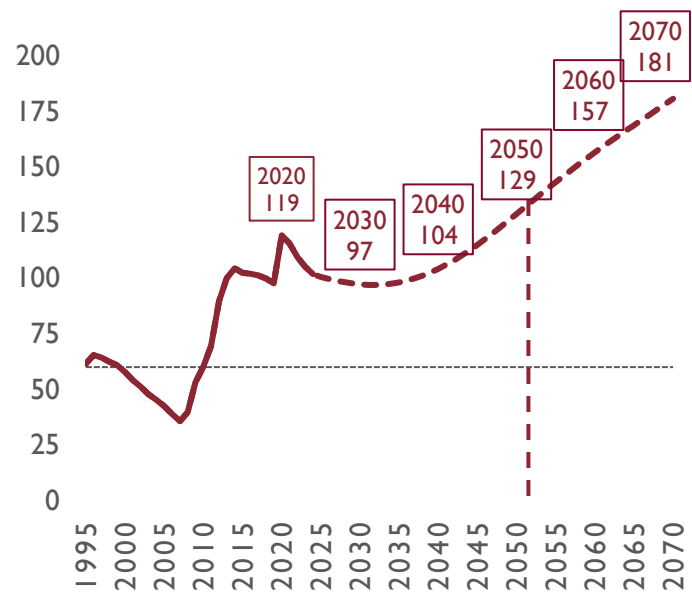


Fuente: Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP AIReF, marzo 2025

- Reducción población en edad de trabajar
- Aumento de la tasa de dependencia

Presiones crecientes de gastos

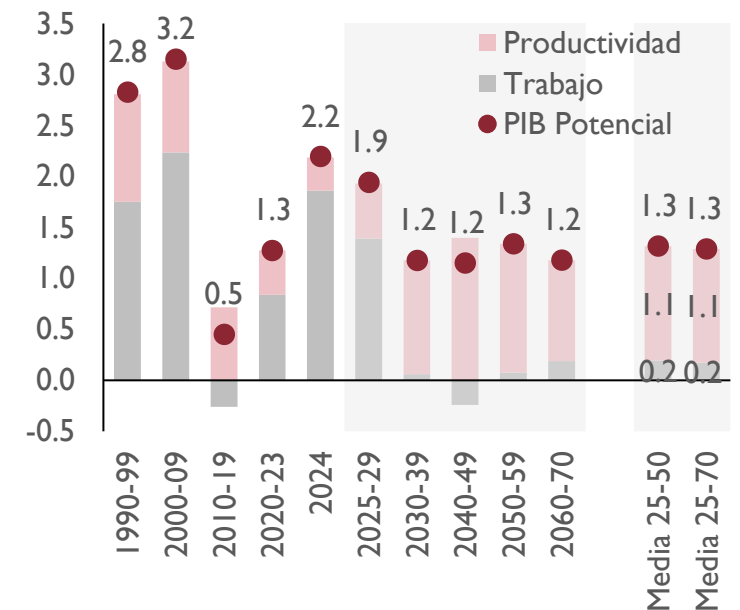
Evolución deuda (% PIB) – Escenario Base



- Crecimiento gasto público en 6,5 puntos PIB por pensiones, sanidad e intereses deuda
- 2050: Déficit 7%, Deuda 129%

Crecimiento moderado a largo plazo

Crecimiento del PIB Potencial (%)



- Crecimiento a largo plazo, 2050 del 1,3%
- Papel destacado de la productividad frente a trabajo

El crecimiento económico se convierte en un factor determinante: caso de España

Opinión de Sostenibilidad de las AAPP

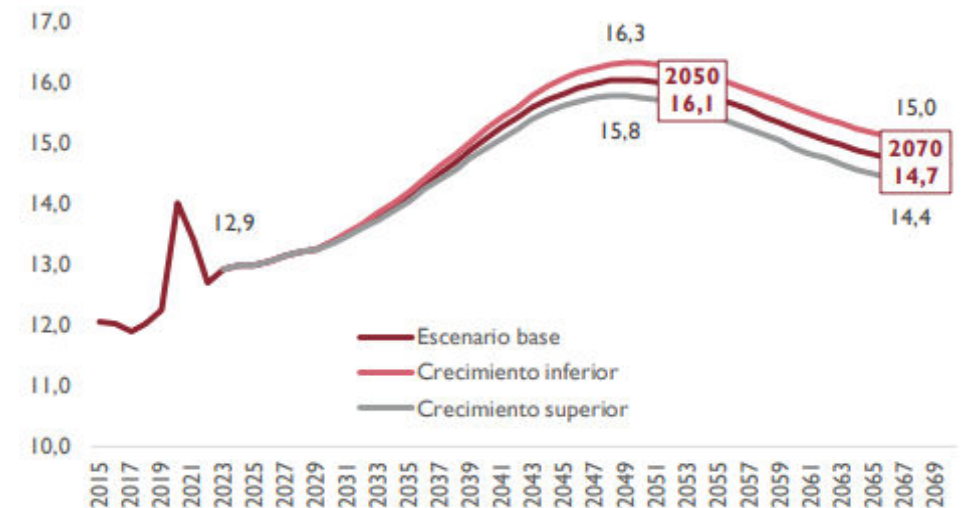
Ejercicio de sensibilidad: escenario alternativo en el que la economía crece una décima más en promedio entre 2024 y 2050:

- Gasto en pensiones se reduciría en casi tres décimas por cada décima extra de crecimiento del PIB
- Déficit se disminuiría siete décimas
- Deuda acumulada en 2050 sería 8 puntos del PIB más baja

Incidencia en déficit y deuda escenario macroeconómico (%PIB))

(en % PIB)	Escenario macro negativo			Escenario base			Escenario macro positivo		
	2041	2050	2070	2041	2050	2070	2041	2050	2070
Déficit	-5,3	-7,7	-9,2	-5,0	-7,0	-7,7	-4,6	-6,3	-6,4
Recursos	43,4	44,0	44,6	43,4	44,0	44,5	43,4	44,0	44,5
Empleos	48,7	51,7	53,7	48,4	51,0	52,2	48,0	50,3	50,9
Deuda	109,0	136,7	204,6	106,0	128,9	180,7	103,0	121,6	159,9

Evolución gasto total en pensiones según el escenario macroeconómico



Fuente: Opinión sobre la sostenibilidad de las AAPP AIReF, marzo 2025

¿Qué factores pueden llevar a la economía a alcanzar niveles de crecimiento sostenido y suficientes para hacer frente a los retos a largo plazo?



Ganancias de productividad

**Inversión en nuevas tecnologías:
digitalización, IA, conectividad**

**Necesario un capital humano formado
en base a las necesidades
del mercado laboral**

**Entorno institucional que facilite
innovación y creación empresas**

**PRTR: Oportunidad transformadora,
pero ejecución lenta. Retos coordinación
entre AAPP y transparencia**

Calidad de las finanzas públicas



**Evaluación del gasto público supone
reasignar recursos hacia políticas
con mayor impacto en crecimiento
y más focalizadas:
“No gastar menos, gastar mejor”**

**Nuevo marco fiscal UE promueve la
eficiencia, evaluación y calidad del gasto
público en un contexto de escasez
de recursos públicos**

Spending Reviews: Papel de la AIReF



José Abascal, 2-4, 2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es

www.airef.es



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



[@AIReF_es](#)