



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

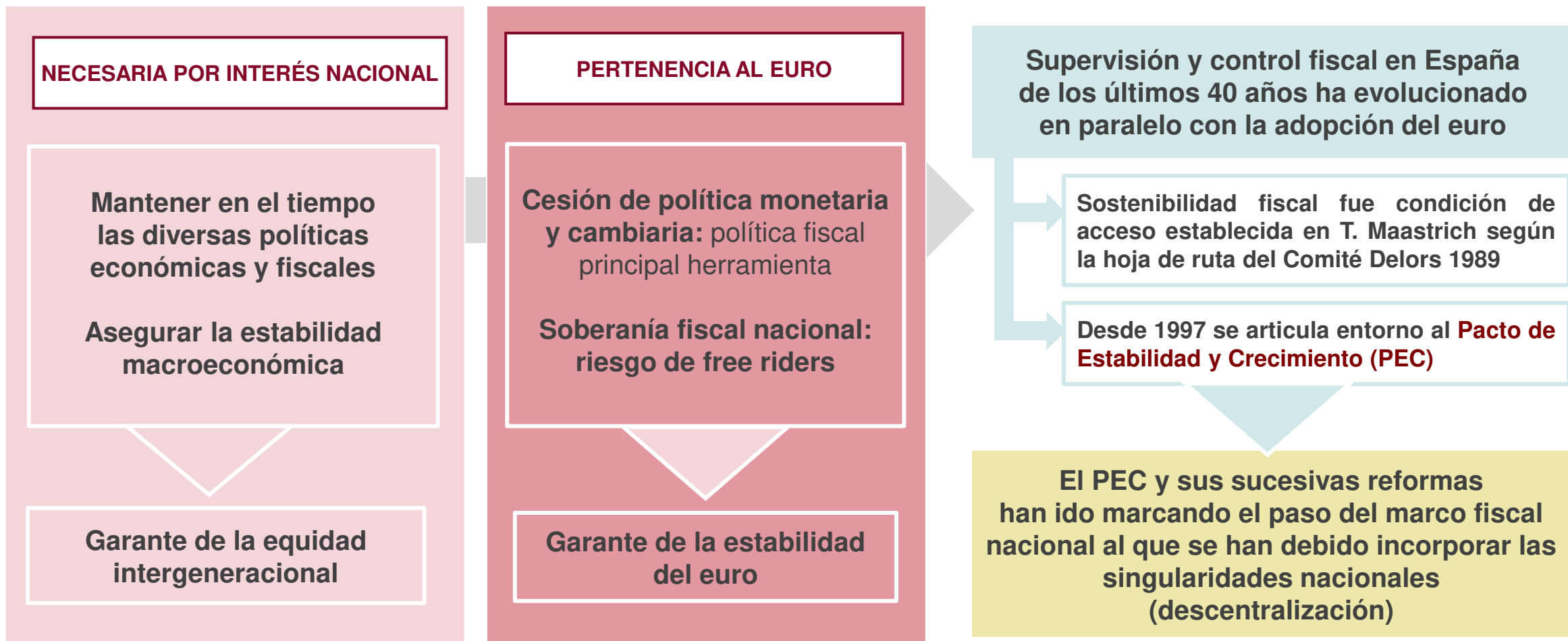
Los cambios en la supervisión y control fiscal

XLII Seminario de APIE- UIMP

Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF
APIE, 24 de junio de 2025

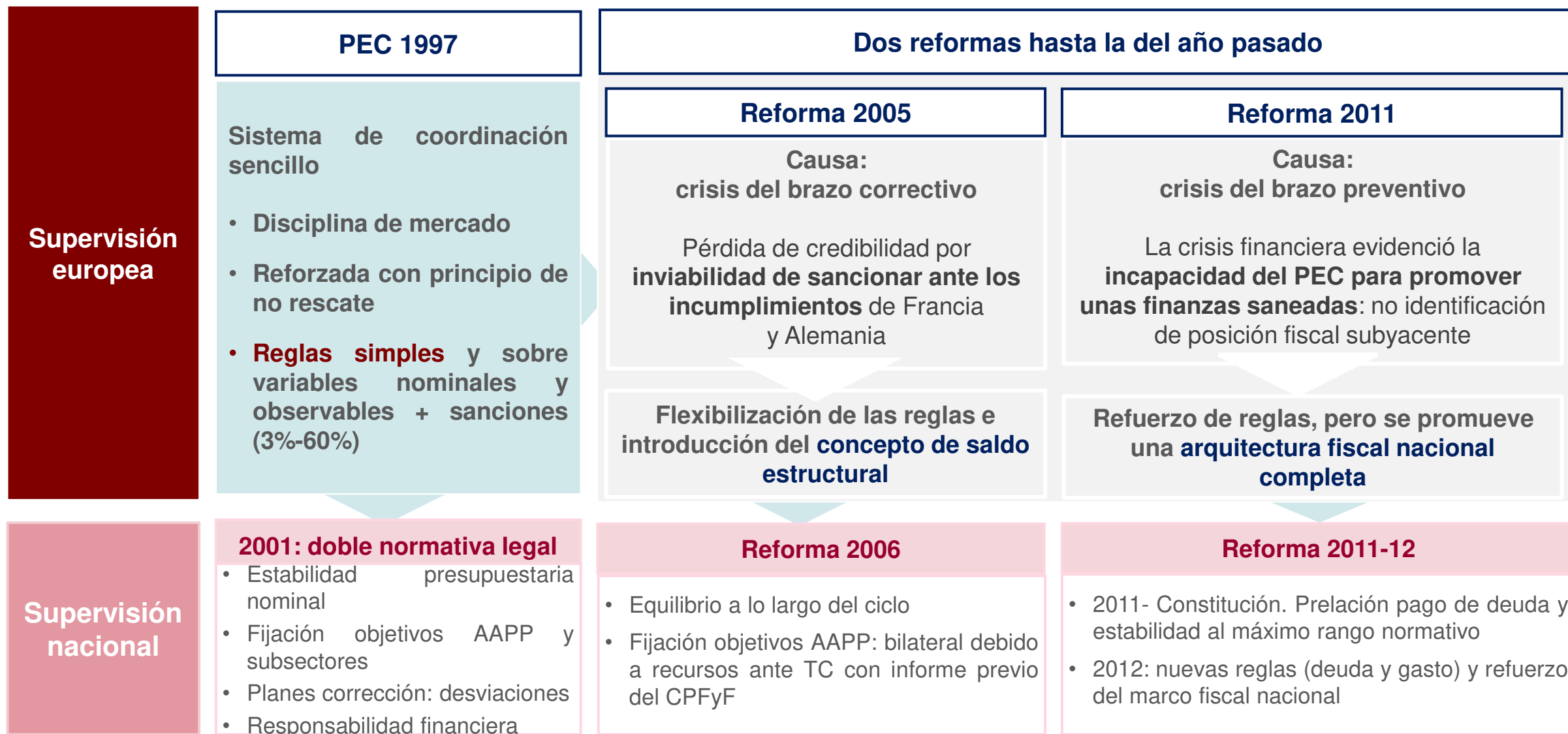
La sostenibilidad fiscal es una condición necesaria para el progreso y bienestar social cuya pertinencia se acrecienta en una unión monetaria

Sostenibilidad fiscal necesaria para que las decisiones presupuestarias de hoy no comprometan financieramente la estabilidad macroeconómica ni las decisiones de política económica del mañana



El Pacto de Estabilidad y Crecimiento: tres reformas en casi tres décadas

En sus 28 años de vida el Pacto ha evolucionado en la forma de entender cómo promover la sostenibilidad: las reglas fiscales han dejado de ser el único instrumento



En 2011 las reglas europeas y nacionales se perciben insuficientes para promover la sostenibilidad fiscal: refuerzo de la apropiación nacional

El caso español fue paradigmático con un rápido deterioro de las finanzas públicas en términos de déficit y deuda pública. Se hicieron evidentes los costes económicos y sociales de unas finanzas públicas no sostenibles

Las reglas fiscales se complementan con requisitos para reforzar los marcos presupuestarios nacionales

- Información presupuestaria
- Marcos presupuestarios de medio plazo
- Coordinación entre niveles de administración
- Pasivos contingentes, avales y garantías

Se impulsa la creación de las Instituciones Fiscales Independientes

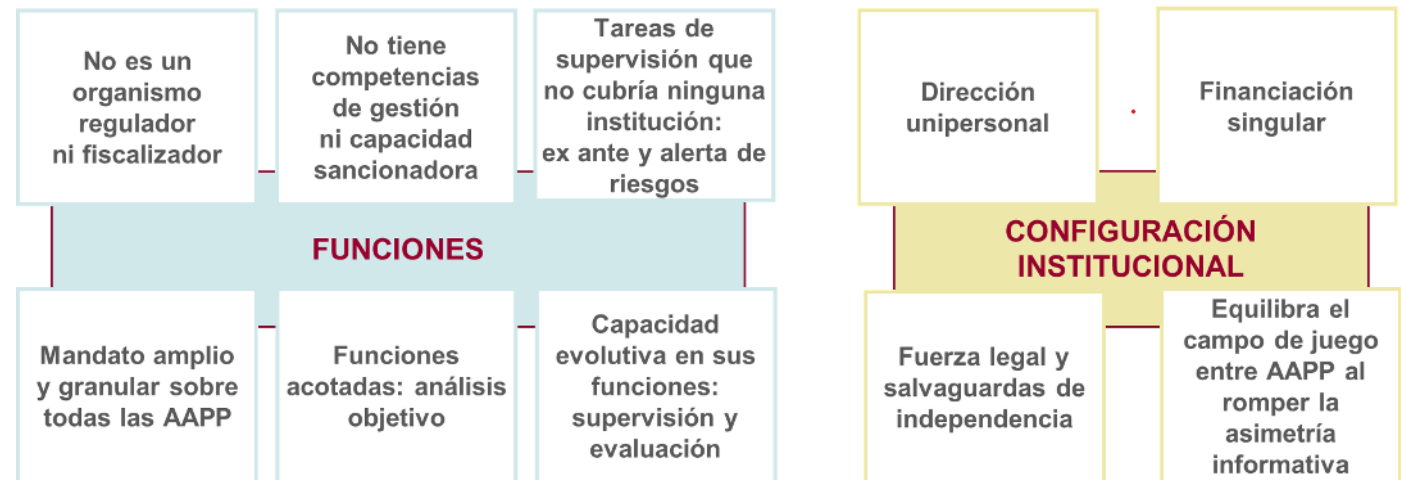
Funciones mínimas

Sesgo en previsiones: función de aval o producción

Resistencia a acatar las reglas: función de supervisión para elevar el coste reputacional

La creación de la AIReF en 2013 supone un cambio profundo en el sistema de supervisión y control fiscal español

Nace una institución novedosa por sus funciones y configuración institucional



- Hoy en día es difícil de entender el marco presupuestario nacional sin la AIReF
- No sólo por sus funciones estrictas de supervisión y evaluación para promover la sostenibilidad
- También por los esfuerzos e iniciativas para explicar el valor de la sostenibilidad al conjunto de la sociedad

AIReF Divulga: una nueva iniciativa para cumplir con el mandato de la AIReF

AIR^eF Divulga

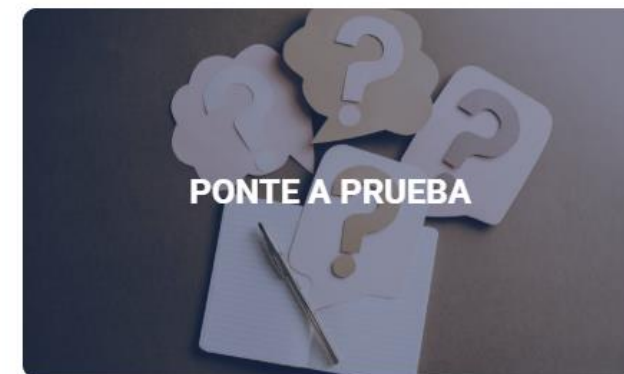
“Ayudar a que los ciudadanos entiendan nuestra misión debe ser siempre una de nuestras prioridades”



Cristina Herrero
Presidenta de la AIReF



- Un espacio para la divulgación en materia de finanzas públicas, para una mejor comprensión y puesta al día por los ciudadanos
- Con posts semanales, un diccionario de conceptos asociado a nuestras publicaciones y un espacio dedicado a estudiantes



**La reforma europea de 2024:
necesaria, pero con arranque alejado de expectativas**

La reforma europea de 2024 avanza en la apropiación nacional, introduce un cambio de enfoque e implementación práctica de la supervisión que todavía está pendiente de trasladar al marco nacional



El arranque de los primeros PFEMP no ha respondido a las expectativas

Sin transparencia en la negociación con las instituciones comunitarias y sin diálogo previo con AAPP y actores (año 2024 ha resultado ser un elemento determinante en la senda)

COMPROMISO FISCAL 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 informativas

- Escenario macroeconómico completo solo para 2025-2026
- Información presupuestaria solo para 2024 sin desglose por subsectores y sin detalle de medidas para alcanzar dicha trayectoria

El primer Informe Anual de Progreso presentado por el Gobierno adolece de la misma falta de ambición que el PFEMP...

El informe de Progreso del Gobierno se limita a reportar ex post los compromisos de 2024 y actualiza parcialmente las previsiones económicas y presupuestarias

Informe de Progreso del PFEMP del Gobierno

- 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

Persiste indefinición sobre el marco fiscal nacional: sin objetivos por administraciones ni anuales ni plurianuales

Informe de Seguimiento de la AIReF: actualización completa de las previsiones de medio plazo 2025-2029

- Escenario económico: nacional y crecimiento individual para las CCAA
- Proyecciones presupuestarias: AAPP, subsectores, individuales CCAA
- Previsiones de cumplimiento de la regla de gasto nacional y europea y contribución de subsectores: riesgos
- Escenario normativo de cumplimiento de los compromisos del ECOFIN

...y confirma la holgura lograda en la negociación para 2024 y la relevancia de la cuenta de control

De acuerdo con las estimaciones a políticas constantes de la AIReF, a nivel agregado de AAPP, no serían necesarias medidas en 2025 y 2026 para cumplir con las reglas europeas, pero sí en los años posteriores

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	13,0	16,6	20,1
Gobierno Informe Progreso					
Anual	4,1	4,1			
Acumulado		8,4			
AIReF políticas constantes					
Anual	4,1	4,5	3,4	4,6	3,8
Acumulado		8,8	12,6	17,9	22,5

Promemoria cuenta de Control:

- Desviación anual máxima: 0,3% PIB
- Desviación acumulada máxima: 0,6% PIB

- En **2024**: la AIReF asume las cifras de gasto neto para AAPP del Informe de Progreso (no hay detalle por subsectores)
- El Informe del Gobierno evidencia un crecimiento inferior al compromiso que aporta **margen de 5 décimas** de PIB para los años siguientes

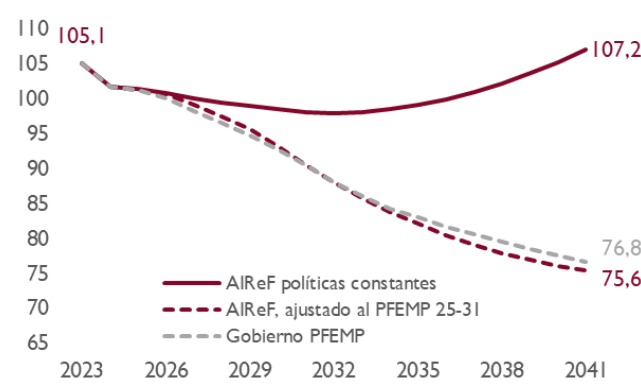
- 2025**: AIReF y Gobierno prevén un crecimiento anual del gasto neto superior al comprometido con el ECOFIN si bien dentro del umbral anual de la cuenta de control (3 décimas de PIB) y respetando el límite acumulado
- La AIReF prevé una desviación anual más elevada que el Informe de Progreso

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

➤ 3,9% vs 3,2% en promedio
 ➤ 0,7% de PIB en desviación acumulada 2028
- Medidas necesarias en 2027 y 2028**

Las proyecciones de la AIReF a políticas constantes evidencian la relevancia de cumplir con los compromisos del PFEMP para revertir la dinámica ascendente de la deuda pública

EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA. PFEMP VS AIReF (% PIB)



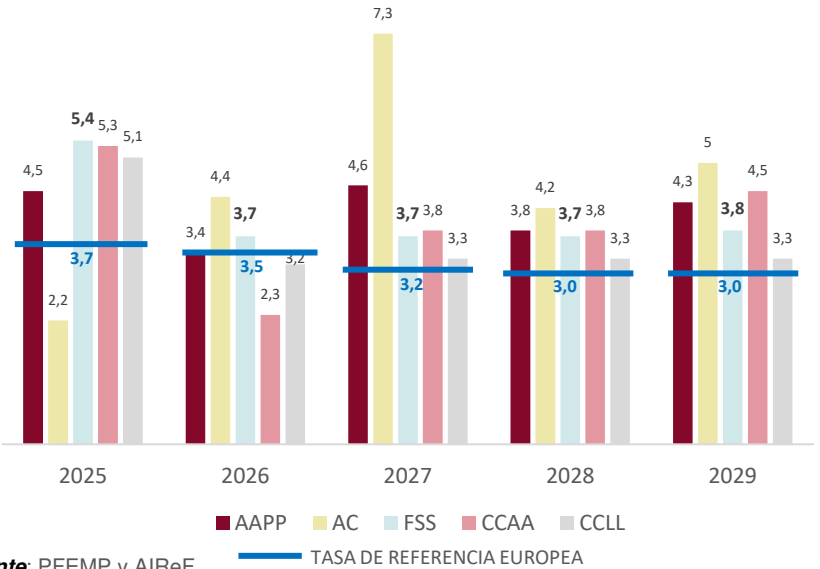
- Si se asume el cumplimiento de las previsiones del gobierno, el **déficit se situaría en 2028 en el 1,7% del PIB**, y **desde 2031 el déficit volvería a aumentar** por la presión de los gastos por envejecimiento
- La **deuda se situaría en el 75,6% del PIB en 2041** frente al 107,2% del escenario a políticas constantes

- Para cumplir la senda del PFEMP **no serían necesarias medidas adicionales en 2026**, pero **sí en 2027 y 2028**. Estas medidas adicionales podrían tomarse tanto por el **lado de los ingresos** como de los **gastos**

- LA AIReF prevé que **a medio plazo todos los subsectores presenten dificultades para cumplir con la tasa de referencia europea**. En particular, los Fondos de la Seguridad Social, no sujetos a la regla de gasto nacional, registrarían un crecimiento del gasto por encima de la tasa de referencia europea durante todo el periodo

- A **largo plazo**, la **rigidez del gasto de la Seguridad Social** se mantiene:
 - El **gasto en pensiones** de la Seguridad Social **crece por encima del 4%** hasta 2050
 - Aumentará desde el 12,9% del PIB en 2023 hasta el **16,1% del PIB en 2050**
 - Las **reformas aprobadas en 2021-2023** incrementan el **desequilibrio** entre ingresos y gastos en **un punto**
- **¿Qué hacer entonces? ¿Se está dispuesto a exigir ajustes también a la Seguridad Social?**

DESGLOSE POR SUBSECTORES DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS SEGÚN REGLA EUROPEA (% VAR.)



Fuente: PFEMP y AIReF

Tareas pendientes a nivel nacional

La tercera reforma del marco fiscal nacional: una asignatura pendiente

El marco fiscal nacional precisa de una reforma legal y práctica para atender el cambio de enfoque en la supervisión europea y superar las deficiencias nacionales

Tareas pendientes

Concretar estrategia a medio plazo

- Debatar y concretar los **objetivos** para cada nivel de AAPP, clave en un país descentralizado y en el que las AATT asumen una parte muy importante del gasto público
- Identificar las **medidas** que se adoptarán para ello

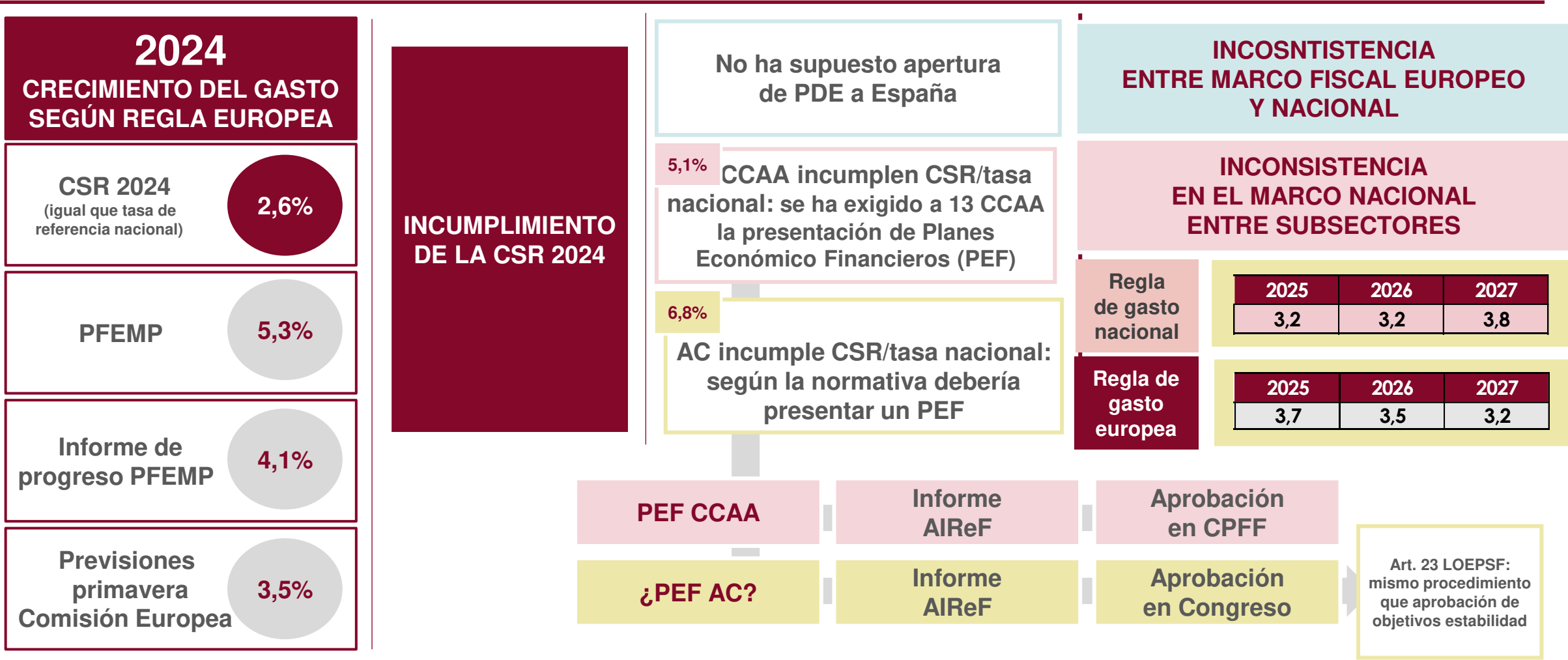
Adaptar el marco fiscal nacional

- La reforma europea de 2024 amplía las **divergencias** entre el marco nacional y el europeo
- Es necesario que tanto el **diseño** como la **aplicación práctica** responda a los nuevos reglamentos europeos y requisitos de la Directiva de Marcos Fiscales Nacionales (**2024 ejemplo** de la importancia de una adecuada aplicación práctica y coherencia entre marcos fiscales)

El nuevo marco refuerza a las Instituciones Fiscales Independientes como la AIReF con una nueva función de análisis de la solidez, coherencia y eficacia del marco nacional

La AIReF publicará una Opinión sobre los elementos a reformar del marco fiscal nacional

Las inconsistencias entre el marco europeo y nacional y entre subsectores se han hecho aún más evidentes en 2024



Revisión de LOEPSF, elemento esencial de la reforma, pero muchas otras acciones imprescindibles para la adecuada implementación de la reforma no exigen modificación de LO

PRINCIPIOS GENERALES	REGLAS FISCALES	FIJACIÓN DE OBJETIVOS	MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL
• Necesidad de desarrollo uniforme • La LOEPSF solo aborda los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera • Resto prácticamente no se abordan: plurianualidad, transparencia, eficiencia, responsabilidad y lealtad institucional	Necesidad de una reforma profunda condicionada por el art. 135 CE 1. Estabilidad Presupuestaria: ancla de medio plazo 2. Regla de gasto: alinear con marco UE 3. Deuda pública: ancla de largo plazo según reparto subsectores Alinear cláusulas de escape con normativa europea	1. Procedimiento para elaboración del PFEMP 2. Reparto de la senda de gasto neto entre subsectores 3. Regulación de los PFEMP autonómicos y de grandes CCLL 4. Transparencia	La reforma debe partir de las debilidades del marco actual más que de la traslación del marco europeo Limitada aplicación práctica

La dificultad para reformar una Ley Orgánica es evidente, sin embargo, existen prácticas y procedimientos cuya aplicación práctica podría adaptarse para garantizar su consistencia: diferente respuesta al incumplimiento de la CSR 2024 es un claro ejemplo

También debería considerarse una revisión de la normativa de la AIReF para reforzarla y adaptarla al marco europeo y a los cambios internos acontecidos desde su creación

La Ley Orgánica 6/2013 debería reformarse en línea con las recomendaciones de la evaluación externa realizada por la Comisión Europea a la AIReF en 2024

Promover adaptaciones normativas del nuevo marco UE

- Consulta formal a la AIReF para el **intercambio de análisis técnicos**
- Modificar LO 6/2013 para que la AIReF emita una Opinión sobre **previsiones macroeconómicas y supuestos** que sustentan la senda de gasto neto del **PFEMP**
- Modificar LO 6/2103 para otorgar a la AIReF la **evaluación ex post de la ejecución** presupuestaria en relación con la senda de gasto neto fijada en el PFEMP

Promover adaptaciones normativas ante cambios internos: función de evaluación

- Incluir la función de evaluación en la LO 6/2023
 - Aclarando las **funciones** asumidas por la AIReF
 - La AIReF debe poder decidir sobre el **calendario** de estudios encargados por el Gobierno y poder rechazar evaluaciones
 - El Gobierno debe consultar a la AIReF sobre las futuras evaluaciones a realizar para una **priorización** conjunta de las políticas a evaluar

Refuerzo institucional relacionado con principios rectores

- La AIReF debería ser llamada a **comparecer** una vez al año ante el Congreso para debatir sobre su actividad y solicitar asistencia de la Cámara en caso de encontrarse con obstáculos en el ejercicio de sus funciones
- Modificación de la LO 6/2013 para obligar a la AIReF a someterse a una **evaluación externa** cada 5 años (obligación recogida en la Directiva de marcos fiscales nacionales)

Conclusiones

Hacia una revisión global de todos los elementos que condicionan la sostenibilidad fiscal en España

SOSTENIBILIDAD	La supervisión y el control fiscal ha experimentado grandes cambios en la forma de instrumentarse en los últimos 40 años, pero dentro de estos cambios se observa una tendencia a complementar reglas fiscales cuantitativas con otros elementos que promueven la sostenibilidad
CREDIBILIDAD	Las reglas per se, y más si se perciben impuestas (sea por las instituciones comunitarias sea por la AC), se han revelado ineficaces. Los mecanismos de desviación-sanción no han sido operativos. La reiteración de incumplimientos ha minado su credibilidad
REFORMA EUROPEA	La última reforma europea cambia el enfoque y transita hacia la definición de estrategias fiscales nacionales diferenciadas que sean realistas y creíbles. Y se acompaña de un sistema de supervisión más sencillo y con menor margen de discrecionalidad
IMPLEMENTACIÓN	Su éxito va a estar muy condicionado por la ambición en su implementación, por supuesto, a nivel europeo, pero muy especialmente a nivel de país
MARCO NACIONAL	Las singularidades nacionales (deuda elevada y descentralización) aconsejan para su éxito una revisión y adaptación del marco fiscal nacional en sentido amplio: gobernanza fiscal, sistema de financiación autonómico y local y mecanismos extraordinarios de financiación



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](#)