



Autoridad Independiente  
*de* Responsabilidad Fiscal

# Opinión sobre la reforma de la gobernanza fiscal de la Unión Europea

# AIReF publica hoy la Opinión sobre el nuevo marco fiscal europeo que entró en vigor el pasado 30 de abril

La AIReF viene trabajando en esta reforma desde hace años y, de hecho, ante los cambios que se anticipaban ha formulado recomendaciones a las AAPP (tanto al Ministerio de Hacienda como a las AATT) con el objetivo de estar preparados de cara a la vuelta de reglas fiscales y al nuevo marco europeo

## Antecedentes

- Intercambios con instituciones UE e IFIs
- Publicación de dos documentos técnicos: junio 2018 y octubre 2022
- Opinión sobre la Transparencia Fiscal en las Administraciones públicas en España (abril 2021)
- **Contribución a la consulta pública de la Comisión sobre la reforma del marco fiscal europeo (ene-2022)**
- **Desarrollo de metodologías para el análisis de sostenibilidad (DSA)**
- Opinión sobre el procedimiento presupuestario (noviembre 2023)
- **Trabajando en las implicaciones prácticas para el caso español**

## Contenido de la Opinión

Descripción de la reforma

Calibración del ajuste

Valoración de mejoras

Identificación de retos

**Se formulan propuestas**

**Se recuerdan recomendaciones**

# El nuevo marco europeo supone una reforma profunda del esquema de gobernanza económica y fiscal

## Cambio de enfoque

Objetivo principal: reducir la deuda de manera sostenida en países con ratios superiores al 60% del PIB y hacerlo de manera viable

## Implementación práctica

¿Cómo se formulan los compromisos fiscales y su seguimiento?

**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

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

**Compromisos estables en el tiempo:** sin modificación anual

**Seguimiento más transparente:** variable control observable, más fácil seguimiento y bajo el control directo de las AAPP

## Consolidación IFIs

- Refuerzo institucional
- Nueva función: análisis de la consistencia, coherencia y efectividad del marco nacional
- Nexos de unión entre marco nacional y el europeo

# Y requiere la definición de una estrategia de medio plazo estable que reduzca de manera sostenida la deuda pública: reto económico para España

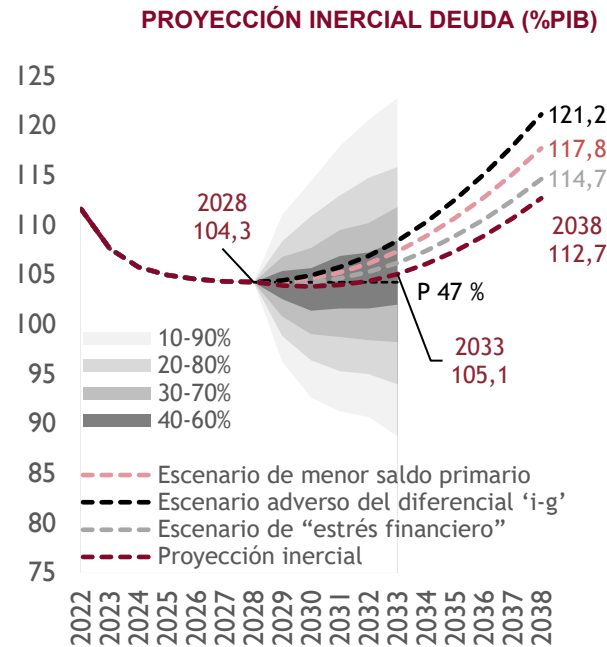
Lo exige el nuevo marco fiscal europeo

Lo demanda la situación y perspectivas de las finanzas públicas

El mero crecimiento no parece suficiente para seguir reduciendo déficit y deuda de forma sostenida

- No basta con estabilizar la ratio de deuda pública sobre PIB
- En países con deuda superior al 60% del PIB, la estrategia debe ser tal que vaya convergiendo a dicho umbral

## Escenario inercial AIReF

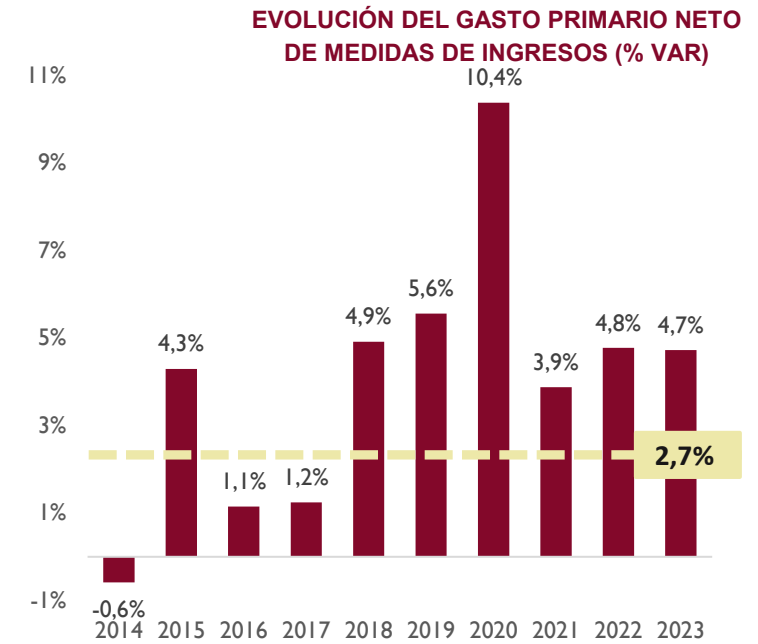


Déficit público:  
Del orden del 3% del PIB

Crecimiento promedio gasto primario:  
**3,8%**

Fuente: AIReF

Calibrado de ajuste en 7 años: ajuste anual de 0,43% PIB y crecimiento promedio del gasto neto máximo del 2,7%



Ajuste exigente dado el histórico

Fuente: AIReF e IGAE

# La Opinión formula propuestas para que el Plan Fiscal-Estructural logre un verdadero fortalecimiento de la apropiación nacional

El plan fiscal estructural es el compromiso fiscal fijo que refleja las preferencias nacionales

El compromiso del gobierno es sólo una condición necesaria dados los retos

## Reto técnico

El calibrado para determinar las sendas de ajuste se basa en metodologías asentadas pero complejas. Diálogo cerrado Comisión-Estado Miembro

## Reto económico e institucional

La magnitud del reto y realidad descentralizada requiere implicación de todas las AAPP desde el primer momento

## PROPUESTA

- Publicar la trayectoria de referencia de la Comisión y que el proceso de negociación posterior sea transparente y consensuado
  - ✓ Austria y Holanda ya han publicado sus trayectorias
- Difusión de los análisis técnicos específicos para España

## SE RECUERDA RECOMENDACIÓN

Para promover la apropiación nacional, contar con la participación en el diseño de los PFE de todas las instituciones, actores nacionales relevantes y representantes territoriales

Elevado nivel de descentralización en España supone una asimetría en el control de las variables clave del nuevo marco

Objetivo: reducir deuda → Administración Central concentra más del 70% de la deuda pública

Variable operativa: gasto primario → casi 50% gestionado por AATT.

Presiones al alza: pensiones (Gobierno central) y sanidad/cuidados larga duración (Gobiernos regionales)

# Propone iniciar el diálogo para consensuar el reparto de objetivos que garantice el cumplimiento de los compromisos europeos

El desfase del marco nacional con el europeo se agrava tras la reforma

Se requiere que todas las AAPP se impliquen en la fijación y cumplimiento de compromisos factibles y realistas

PFE 2025-2028: a presentar ya en septiembre

Presupuestos 2025 deben ser consistentes con el PFE

Calibración: reto dada la dinámica inercial del gasto

Coordinación y consenso en el reparto de las reglas

Falta de consistencia con los nuevos reglamentos. Ejemplo: senda de gasto nacional no tiene por qué ser equivalente a la europea. Discrepancias pueden socavar la credibilidad

Necesidad de transposición de la Directiva reformada

**PROPUESTA:** iniciar de manera inmediata el diálogo con todas las AAPP para consensuar un reparto de objetivos que garantice el cumplimiento de los compromisos adquiridos a nivel europeo desde las fases más tempranas de implementación del plan fiscal estructural

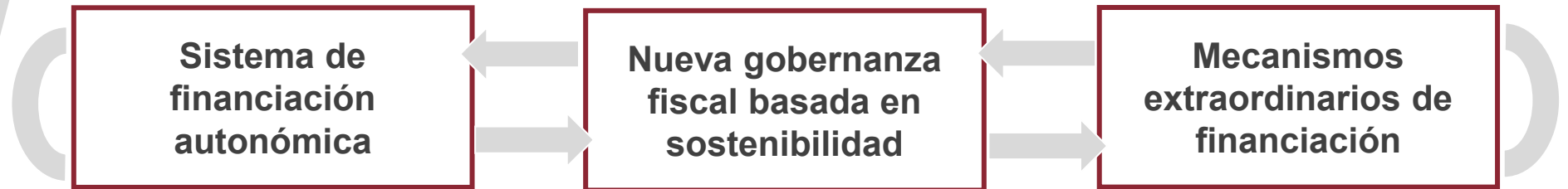
**SE RECUERDA RECOMENDACIÓN:** iniciar el diálogo y los trabajos con todas las AAPP, tanto a nivel bilateral como a través de los mecanismos multilaterales (CPFF y CNAL) o la Conferencia de Presidentes, con el objeto de sentar las bases de la reforma del marco fiscal nacional y consensuar el reparto de las reglas fiscales

# Y formula propuestas sobre la implementación práctica de la reforma

**Visión integral de la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel de todos los subsectores para afrontar el reto del reparto de objetivos**

La percepción de deficiencias en la financiación o de exceso de carga de deuda puede minar la credibilidad de las reglas. Administraciones menos endeudadas son las que gestionan más gasto → resistencia a contribuir. Múltiples razones para contribuir por todas

**PROPUESTA:** abordar la reforma del marco fiscal, especialmente el reparto de objetivos, de manera conjunta con la reforma del sistema de financiación territorial y de los mecanismos extraordinarios de financiación dada la interconexión entre ejes



**Tratamiento de las necesidades de inversión**

¿Cuáles son las medidas previstas para afrontarlas teniendo en cuenta el reto de reducción de los niveles de deuda?

**PROPUESTA:** hacer explícitas las necesidades de gasto e inversión y los compromisos internacionales estimados (envejecimiento, defensa y transición ecológica)

# **Descripción de aspectos más destacados y calibración preliminar para España**

---



# La Reforma ha supuesto cuatro mejoras fundamentales

1

Sostenibilidad en el centro del marco de manera explícita

2

Fortalecimiento de la dimensión de medio plazo

3

Racionalización de los indicadores operativos para la supervisión fiscal

4

Un cierto grado de simplificación o, más bien, una mejor ubicación de la complejidad

# 1. La sostenibilidad en el centro del marco de manera explícita

**Se puede argumentar que el marco fiscal anterior ya se hacía cargo de la sostenibilidad, pero ANTES**

- Recogida de manera deficiente en la noción del MTO: la conexión entre el objetivo fiscal y la evolución del endeudamiento quedaba diluida, no era explícita
- Además, homogeneidad de los MTO entre países no reflejaba la heterogeneidad en las situaciones de deuda

**AHORA**

- Calibración específica y diferenciada por país de los requisitos de ajuste, en función de un análisis de sostenibilidad de la deuda
- Búsqueda de un mejor equilibrio entre la consolidación fiscal y el crecimiento económico, al tratar de preservar la inversión

**¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

- Hace explícita la conexión entre los objetivos fiscales (o, dicho de otro modo, la disponibilidad de espacio fiscal) y la evolución del endeudamiento (i.e. hace explícita la restricción presupuestaria intertemporal)

## 2. Fortalecimiento de la dimensión de medio plazo

**Se puede argumentar que el marco fiscal ya tenía una dimensión de medio plazo, pero ANTES**

- En la mayor parte de los EEMM (ES incluida) se había convertido en un ejercicio puramente formal: los documentos de planificación de medio plazo se adoptaban cada año, modificándose de manera recurrente en cada actualización
- Los objetivos fiscales cambiaban sin necesidad de proporcionar ninguna explicación al respecto, a veces de manera asíncrona -> tenían un carácter más aspiracional que verdaderamente vinculante

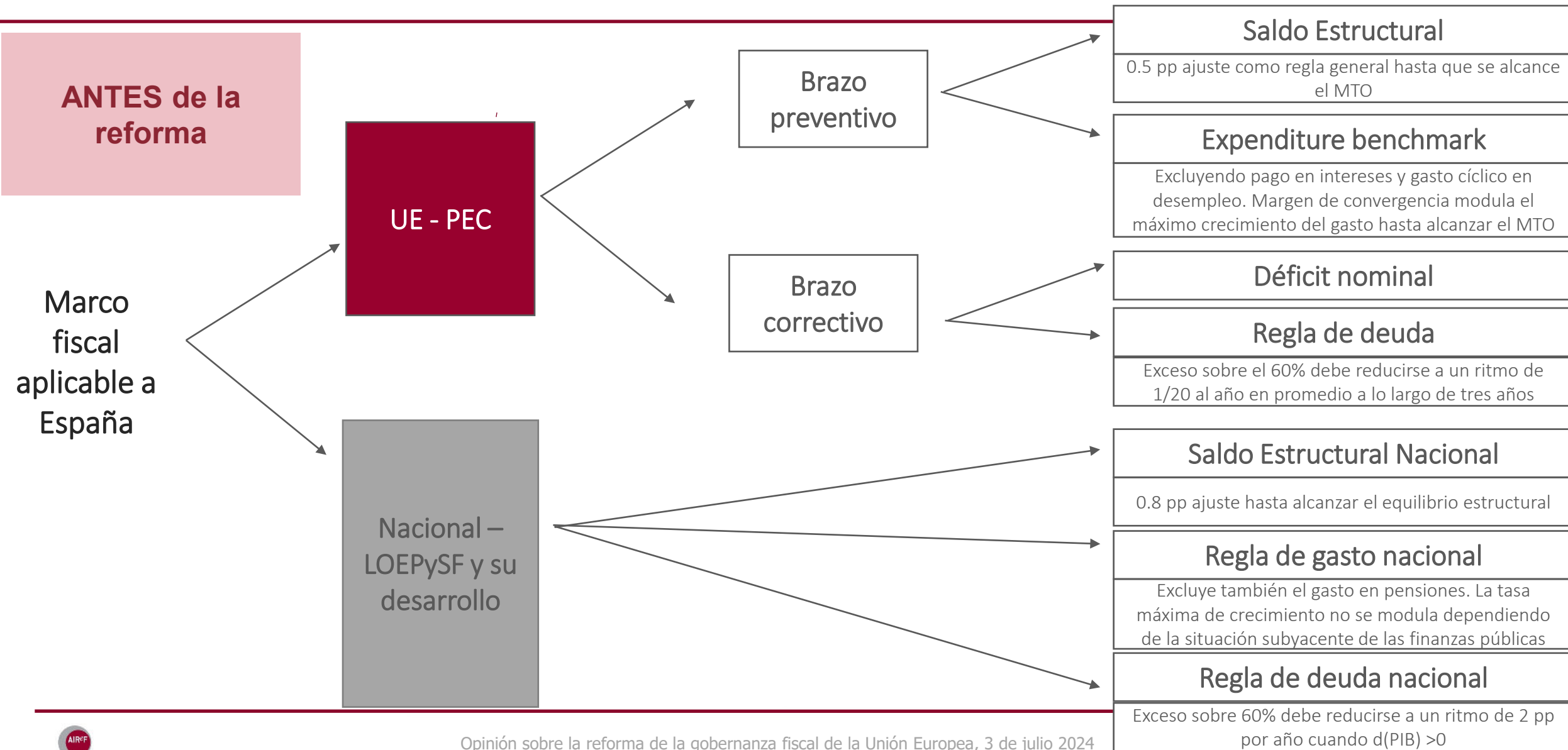
**AHORA**

- Los planes fiscales estructurales a medio plazo son fijos para un horizonte de 4 años
- Solo pueden cambiarse en circunstancias objetivas y solicitándolo formalmente a la CE
- Plantean sendas de ajuste que reflejan preferencias nacionales dentro de un marco común

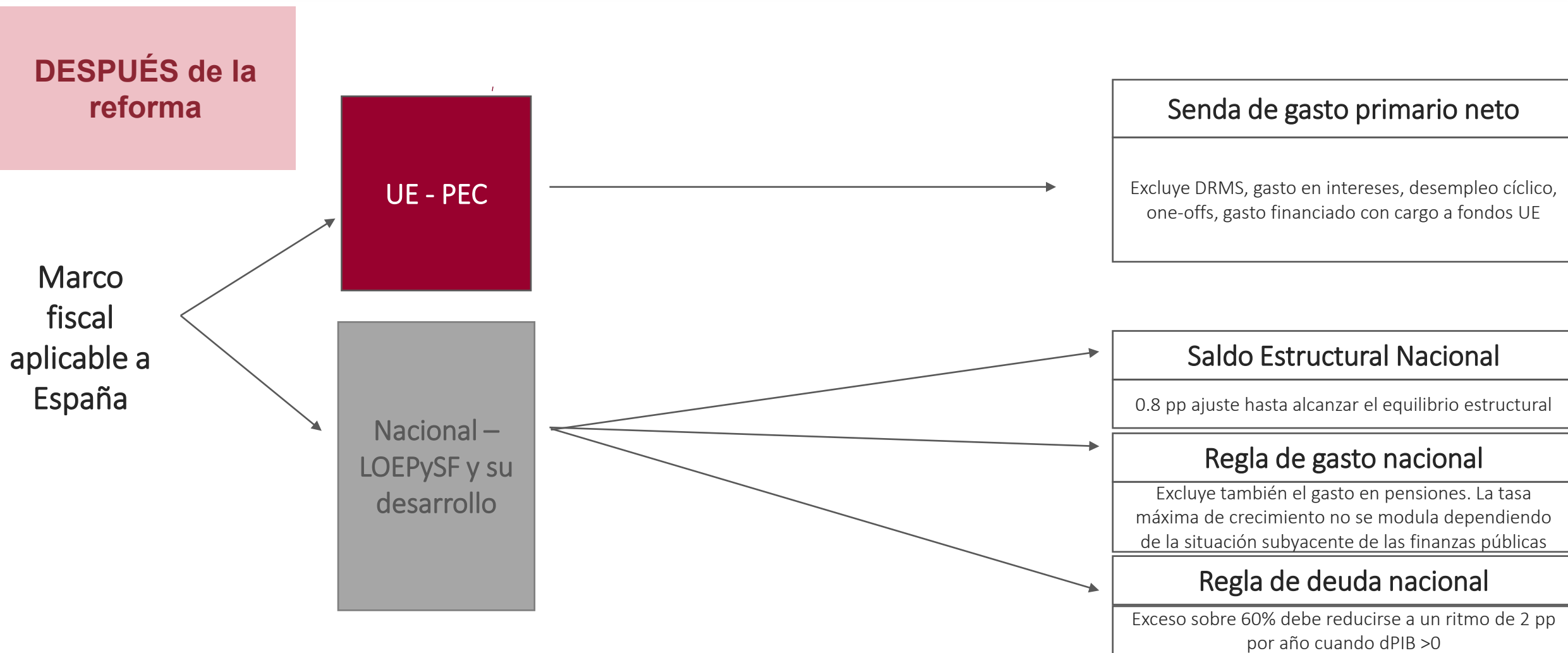
**¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

- Permite diseñar mejor la política fiscal: las decisiones de hoy dependen de señales de alerta temprana sobre posibles problemas de sostenibilidad en el futuro
- Mejora la calidad y estabilidad del proceso de toma de decisiones y resulta en políticas fiscales más predecibles
- Permite tener en cuenta el impacto plurianual de medidas de gasto e ingresos, contribuye a la disciplina fiscal
- Mejora la eficiencia en la asignación de recursos presupuestarios, proporcionando a los distintos centros directivos condiciones financieras estables que ayudan en la planificación de sus gastos

### 3. Los indicadores relevantes a efectos de supervisión fiscal...



# ...se racionalizan en el nuevo marco de gobernanza fiscal



# Esta racionalización de los indicadores es clave a efectos de la supervisión fiscal

Resulta clave en dos dimensiones: número de indicadores y tipo de indicador

**Cambiar el indicador al que se ancla todo el marco era fundamental para poder fortalecer la dimensión de medio plazo de la política fiscal**

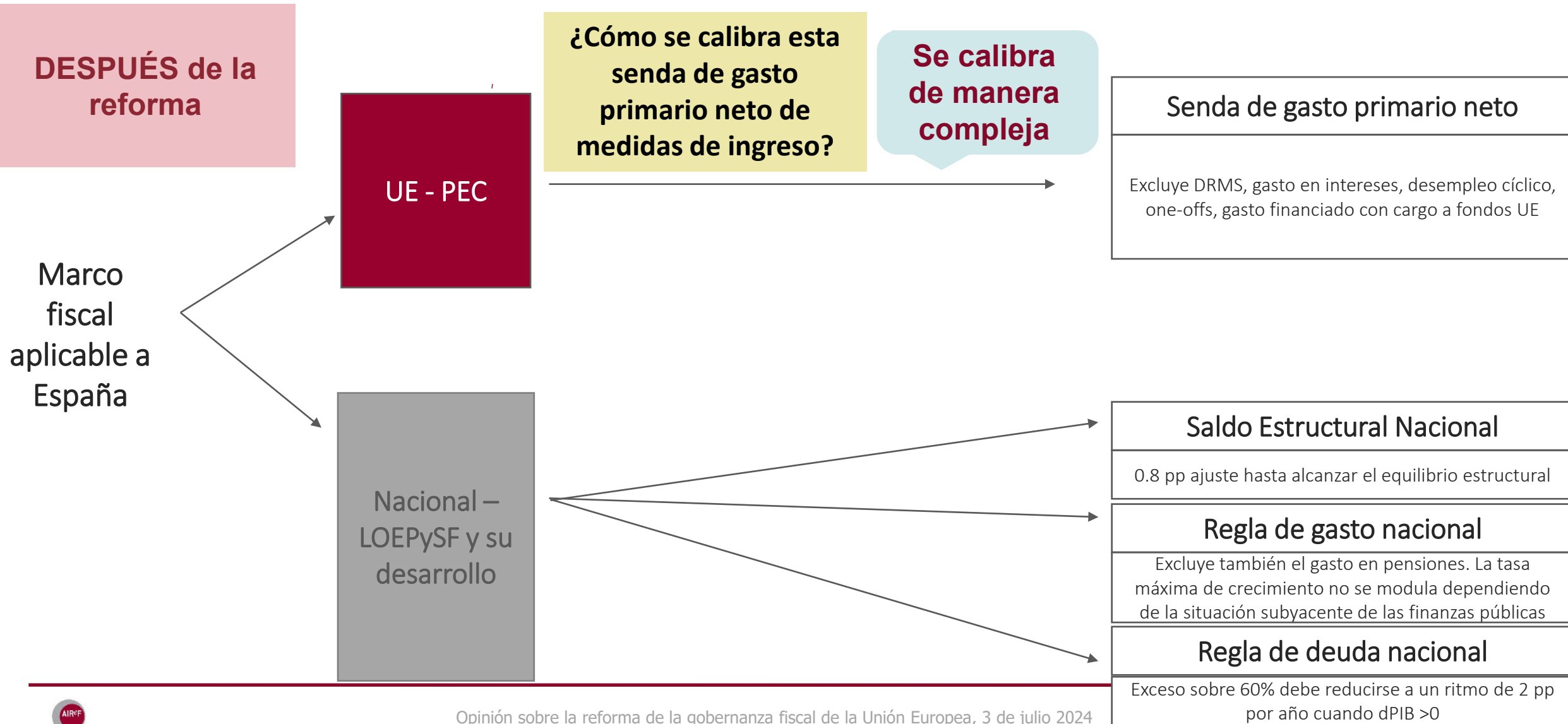
Si los objetivos se formulan respecto a variables fiscales cuya estimación varía mucho de una previsión a otra – como es el caso del saldo estructural – tener objetivos fijos es subóptimo: se quedan desactualizados y dejan de proporcionar una guía adecuada para la política fiscal. Por eso, tener objetivos que cambiaban año a año pudo ser la mejor opción en el marco anterior, considerando la prevalencia del saldo estructural como variable operativa.

**Facilita la supervisión ex ante: los límites de gasto son más fácilmente reconciliables con los elementos presupuestarios** → permiten una correspondencia más transparente e inmediata entre los objetivos macro-fiscales (en términos SEC) y los objetivos presupuestarios (en contabilidad presupuestaria)

**Facilita la supervisión ex post: comprobar el cumplimiento con un límite de gasto es más sencillo que con variables inobservables** – también, calcular la magnitud de medidas adicionales que, en su caso, es preciso adoptar para cumplir con el objetivo

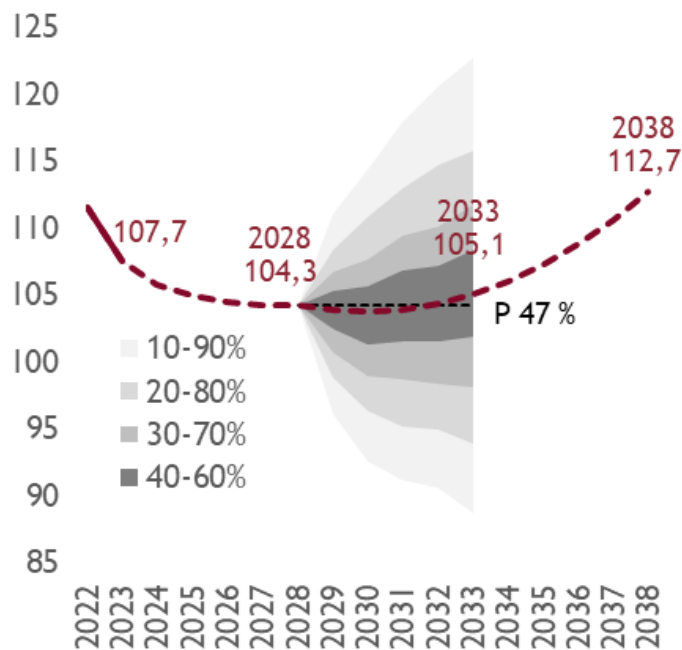
**¿POR QUÉ ES IMPORTANTE?**

## 4. La Reforma permite una reubicación de la complejidad



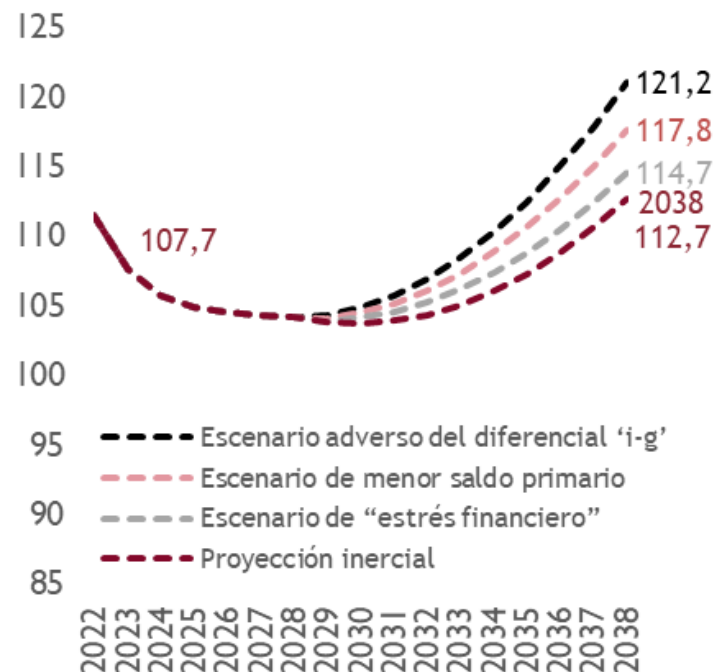
# La trayectoria de referencia: inputs para calibrar la senda fiscal

ESCENARIO INERCIAL DE EVOLUCIÓN DE LA DEUDA CON BANDAS DE INCERTIDUMBRE A PARTIR DE 2028

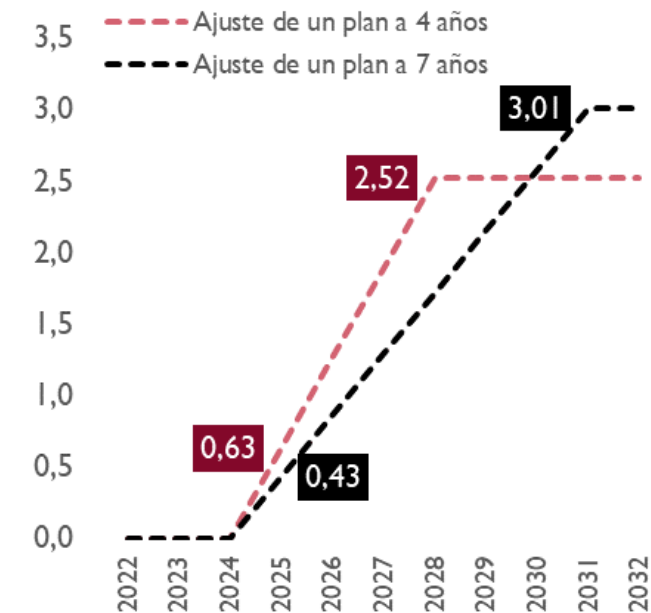


Fuente: AIReF

ESCENARIO INERCIAL DE EVOLUCIÓN DE LA DEUDA Y ESCENARIOS MÁS DESFAVORABLES A PARTIR DE 2028



AJUSTE ESTRUCTURAL PRIMARIO QUE SATISFACE LA CONDICIÓN MÁS RESTRICTIVA DEL NUEVO MARCO (4 Y 7 AÑOS)

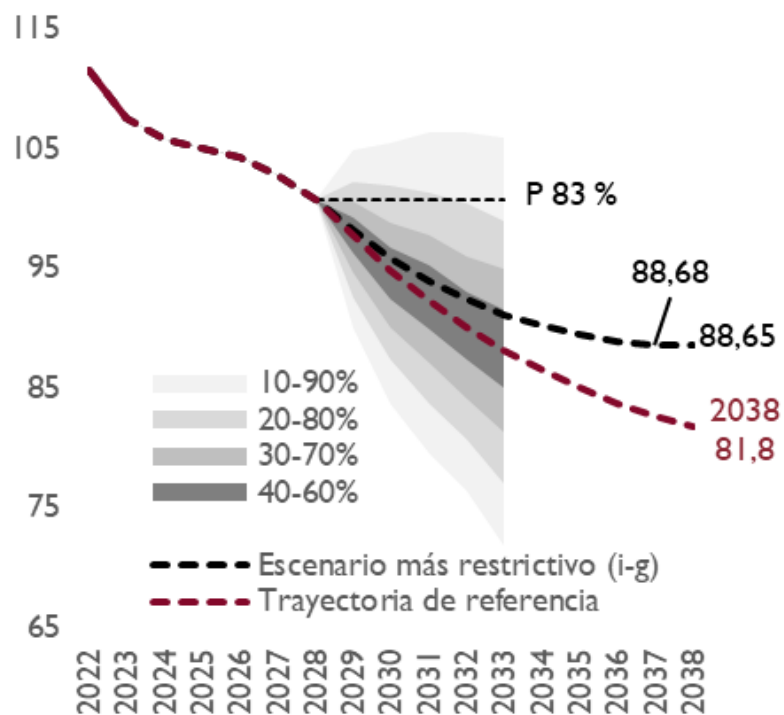


- La calibración no es simple
- Sin embargo, la senda fiscal exigible en último término, se refiere a una única variable operativa, fundamentalmente observable y bajo el control de los gobiernos

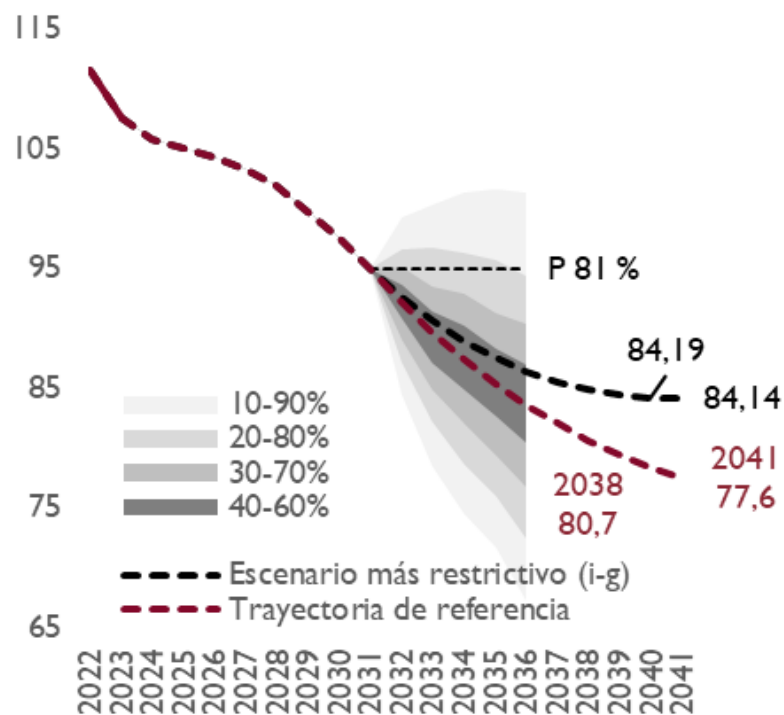


# La calibración del ajuste según las proyecciones actuales de la AIReF

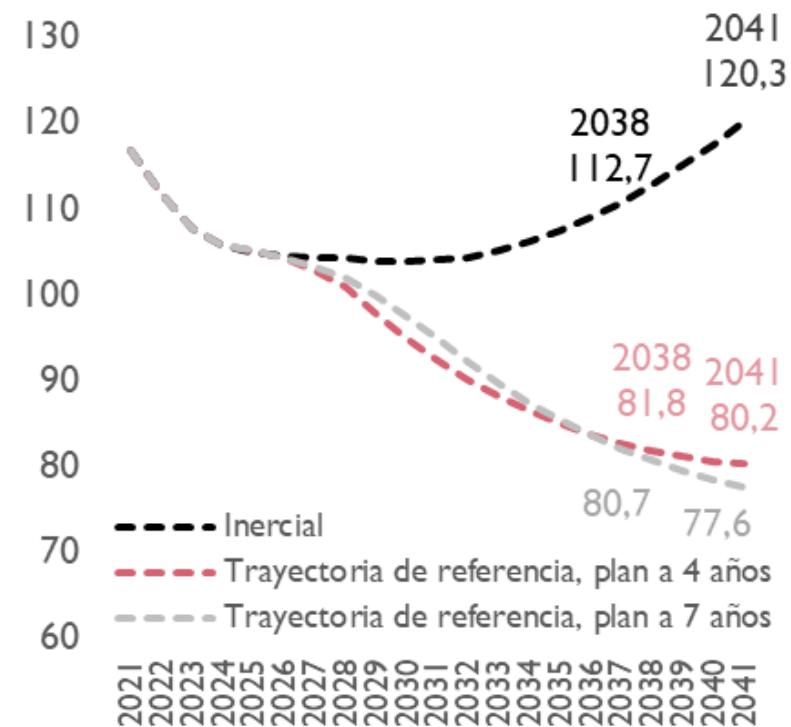
TRAYECTORIA DE REFERENCIA EN UN PLAN DE AJUSTE A 4 AÑOS



TRAYECTORIA DE REFERENCIA EN UN PLAN DE AJUSTE A 7 AÑOS



DEUDA (% PIB) SENDA INERCIAL Y SENDAS AJUSTADAS A 4 Y 7 AÑOS



Fuente: AIReF

# La reubicación de la complejidad permite distinguir entre el diagnóstico y el tratamiento

- El diagnóstico debe ser tan robusto y sofisticado como permitan las tecnologías disponibles
- En cambio, el tratamiento debe ser sencillo, comprensible y controlable por el “paciente”

## En el marco anterior

- Diagnóstico simple basado en convenciones o calibraciones ad hoc (e.g. la matriz de requerimientos del brazo preventivo)
- El tratamiento, complejo e inobservable – ningún Gobierno podía tener la certeza en el otoño del año  $t-1$  (cuando se adoptaba el Presupuesto) que ese Presupuesto resultaría, ex post, en el esfuerzo estructural requerido según las previsiones de la Comisión de la primavera de  $t+1$

## En el marco reformado

- Diagnóstico complejo, basado en ecuaciones estándar
- Tratamiento más sencillo y, en principio, controlable por el Gobierno

# Retos para su implementación

---

# La Reforma plantea cuatro desafíos importantes para su implementación en España

**A**

**Necesidades de inversión,  
¿es suficiente el tratamiento actual dentro  
del marco?**

**B**

**El verdadero fortalecimiento de la  
apropiación nacional respecto a la senda fiscal**

**C**

**La interacción entre el marco fiscal nacional y  
el de la UE**

**D**

**Visión integral de la sostenibilidad de las  
finanzas públicas a nivel de las distintas  
administraciones territoriales**

## A. Necesidades de inversión

**El nuevo marco contempla incentivos a la inversión y a la realización de reformas**

- Extensión del plazo de ajuste de 4 hasta 7 años
- Se excluye la cofinanciación de proyectos realizados con fondos europeos tradicionales, además de los financiados en su totalidad con fondos UE como el NGEU
- Se contempla de manera expresa que los planes contengan información sobre las necesidades estimadas de inversión pública.

**Las necesidades de inversión a las que se enfrentan los países de la UE en los próximos años son muy cuantiosas**

- Transición ecológica y digital, la seguridad energética, las capacidades defensivas y la resiliencia económica y social de los países

**El desafío**

- Reducir los niveles de deuda en ausencia de una capacidad central común que aborde parte de las necesidades de inversión
- La planificación fiscal a medio plazo debería hacer explícitas las necesidades de inversión estimadas para la economía Española y las medidas previstas para afrontarlas

## B. El verdadero fortalecimiento de la apropiación nacional respecto a la senda fiscal

Un compromiso político fuerte es condición necesaria para la efectividad de los marcos fiscales

### El compromiso político de un determinado Gobierno no es lo mismo que apropiación nacional

- Lo segundo requiere involucrar a otras instituciones y actores relevantes, incluyendo Parlamentos nacionales y otros subsectores de las AAPP
- Si se trata de exportar al marco fiscal algunos aspectos de la gobernanza del MRR, también hay que tener en cuenta la experiencia en el diseño de los PNR: plazos muy ajustados que no dejaron margen para un verdadero diálogo a nivel país

### ¿POR QUÉ es IMPORTANTE?

- Cuanto más amplio sea el consenso nacional entre los diferentes actores, más sólida la legitimidad de la senda de ajuste y más probable su éxito
- Especialmente ahora, que los objetivos fiscales van a ser fijos durante cuatro años, y hay que priorizar políticas de gasto en un contexto de necesidades de inversión muy cuantiosas y crecientes

## C. La interacción entre el marco fiscal nacional y el de la UE

**Los marcos fiscales nacionales están basados en el consenso que se fraguó hace más de una década durante la crisis financiera**

- Intento de ganar credibilidad a través de (i) una codificación muy intensa - tanto en términos del número de disposiciones como en términos de su rango dentro del ordenamiento jurídico - y (ii) unos ajustes fiscales (excesivamente) ambiciosos

**El nuevo marco fiscal de la UE se basa en un nuevo consenso**

- Es más efectivo si los planes de consolidación se basan en objetivos realistas, estables y fácilmente reconciliables con las herramientas presupuestarias – en lugar de plantear ajustes muy drásticos que después cambian constantemente o, simplemente, se incumplen
- La consolidación fiscal no es posible sin crecimiento económico: ampliación del plazo de ajuste si hay reformas e inversiones

**El desafío**

- Dado que hace una década se regularon los marcos nacionales en normas de rango muy alto
- Dada la creciente fragmentación y polarización de los Parlamentos en muchos EEMM de la UE
- ¿Estamos condenados a tener marcos fiscales nacionales desacompañados con el marco UE? ¿Cuál cabe esperar que prevalezca en la práctica? ¿Qué implica eso para la solidez de nuestro ordenamiento jurídico?
- Lograr un fortalecimiento de las reglas nacionales a nivel subnacional, implicando a las Administraciones Territoriales en la elaboración de los planes fiscales-estructurales a medio plazo

## D. Visión integral de la sostenibilidad de las finanzas públicas a nivel de las distintas administraciones territoriales

El Plan Fiscal Estructural fijará una senda de evolución de 2025 a 2028 en tasas de crecimiento nominales para el conjunto de las AAPP

Hay aspectos técnicos pendientes, pero AIReF ya ha hecho una aproximación a su cálculo por subsectores

% VAR nominal promedio 2025 - 2028

Gastos no financieros

Primarios

Consolidación subsectores

Exclusiones

Medidas de ingresos

AAPP	3,3	3,0	3,0	3,8	3,8
AC	2,1	1,2	0,3	3,4	3,7
FSS	4,1	4,1	4,2	4,3	3,9
CCAA	2,6	2,4	3,8	3,7	3,7
CCLL	2,5	2,5	3,7	3,7	3,7

Definición del punto de partida en 2024.  
 Cuenta de control, ¿aplicación descentralizada?  
 Medida más sensible que el déficit: una desviación de 0,1% PIB supone entre 0,5 y 1,2 puntos de la regla de gasto en CCAA (0,8 puntos en el subsector)

Aplicando los mismos criterios que en la regla de gasto nacional

- Desempleo cíclico
- Gasto proyectos europeos (cofinanciación nacional incluida)

Incluye temporales y permanentes

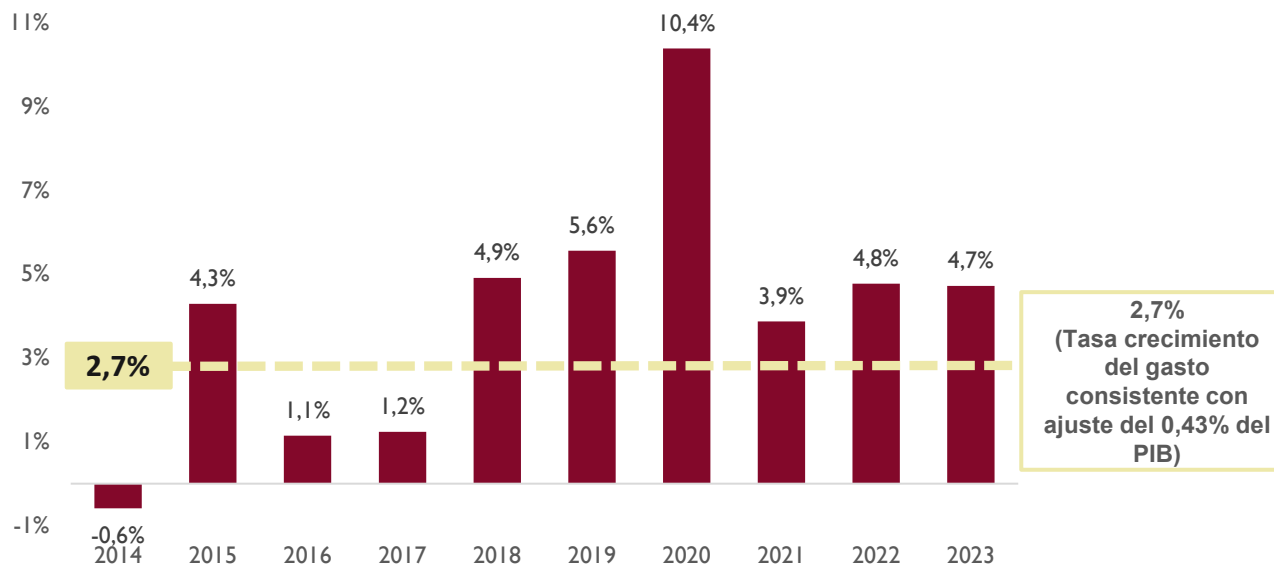


# La limitación de gasto supone un reto para el agregado AAPP y para los subsectores: evolución reciente del gasto primario neto de medidas

El crecimiento del gasto neto se ha situado por encima del 4,5% desde 2018, con la excepción de 2021

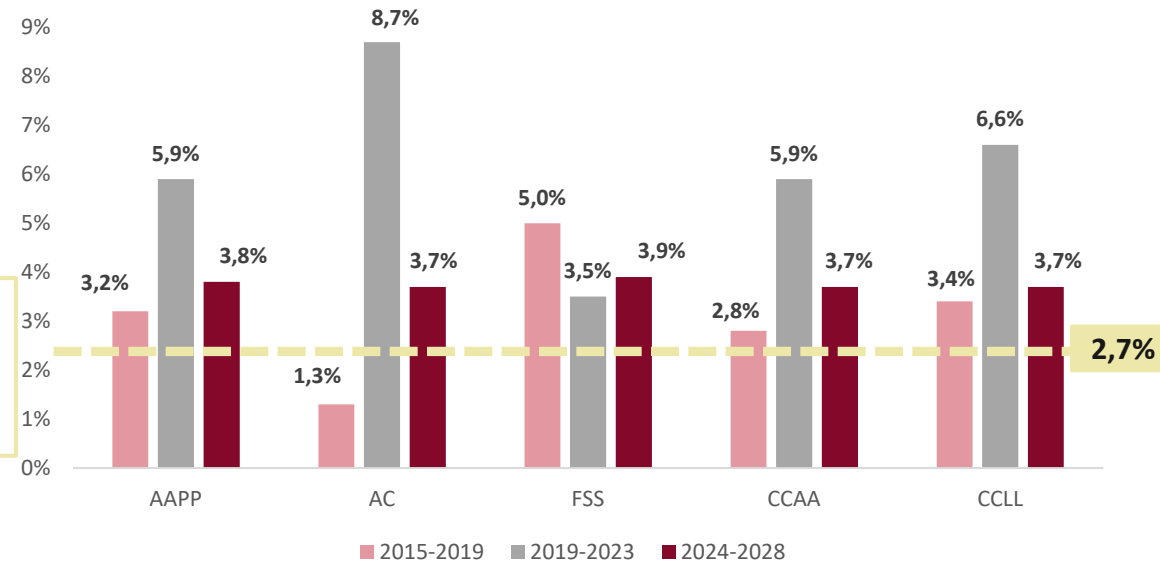
En promedio el gasto neto creció un 5,9% entre 2019 y 2023 frente al 3,2% en el cuatrienio anterior

EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (% VAR)



Fuente: AIReF e IGAE

DESGLOSE POR SUBSECTORES DE LA EVOLUCIÓN DEL GASTO PRIMARIO NETO DE MEDIDAS DE INGRESOS (%)



Fuente: AIReF e IGAE

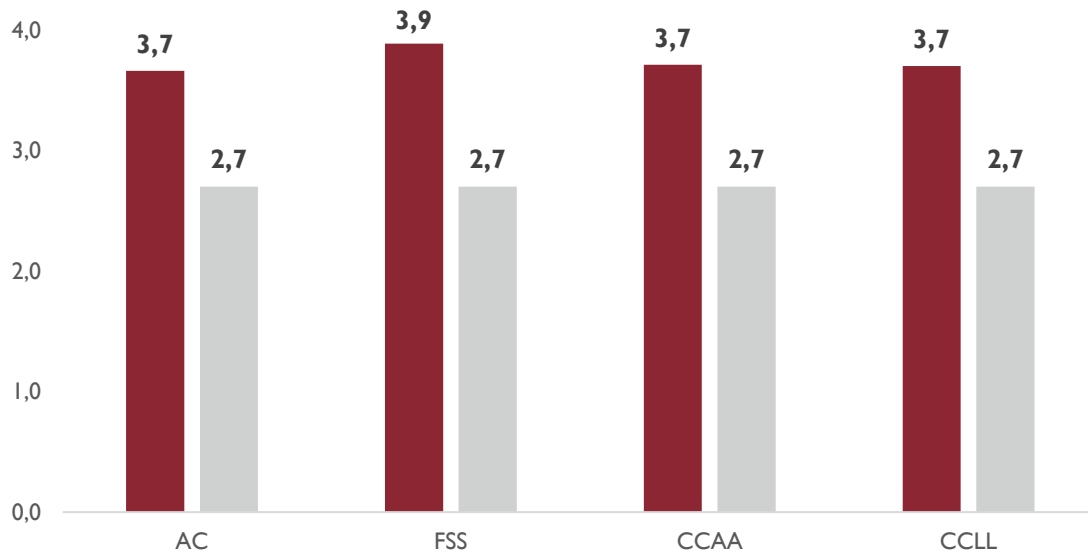
Los años de consolidación entre 2014 y 2017 presentan tasas más reducidas

A medio plazo será necesario un ajuste menor al de la anterior crisis, pero mantenido en el tiempo

# La respuesta más similar a la normativa actual y práctica española: misma tasa para todas las administraciones, incluidos FSS

Todas las AAPP contribuyen al ajuste: mayor esfuerzo las que tienen un mayor crecimiento inercial

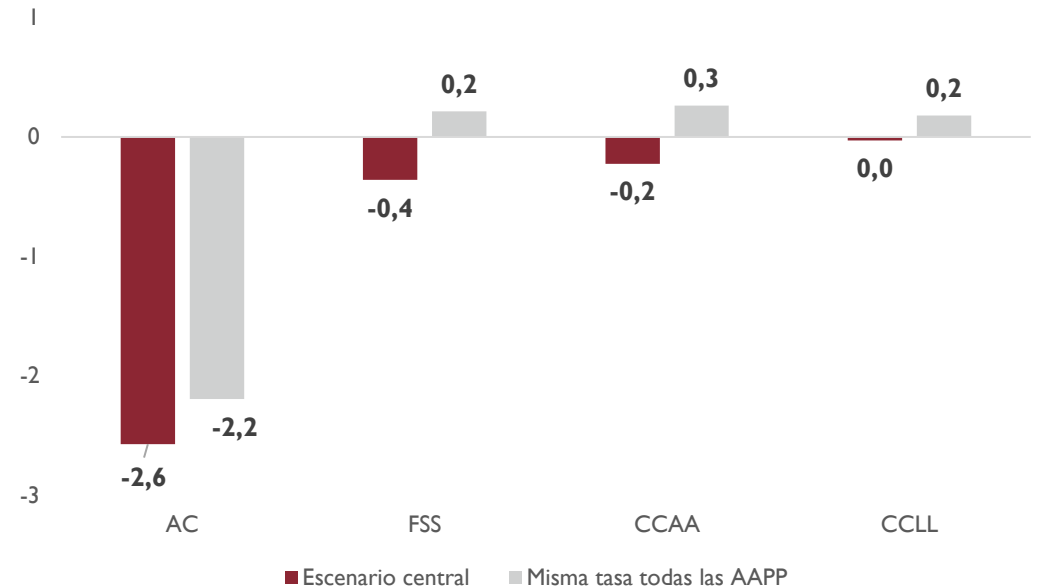
GASTO PRIMARIO NETO MEDIDAS INGRESOS  
(% VAR PROMEDIO ANUAL 2024 – 2028)



Fuente: AIReF

■ Escenario central ■ Misma tasa todas las AAPP

SALDO AAPP EN 2028 (% PIB)



Desequilibrios verticales: Déficit AC y superávit resto de subsectores (FSS incluido)

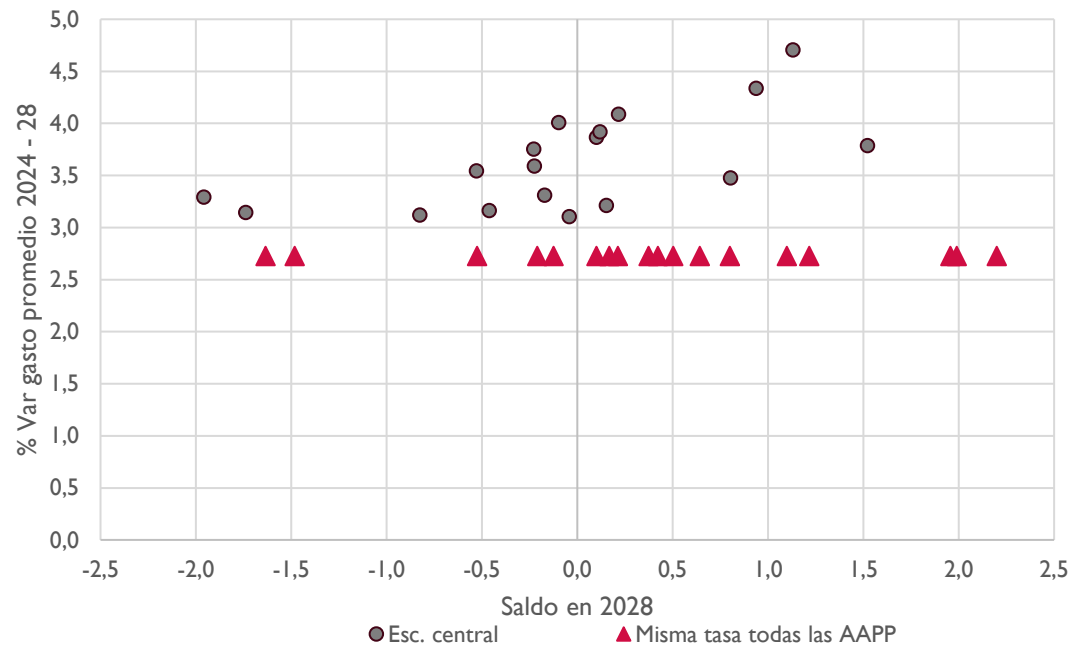
## Ventajas

- ✓ Sencillez
- ✓ Transparencia
- ✓ Continuidad: similar a la actual regla de gasto

# A nivel de subsector, supone mayor heterogeneidad en términos de saldo y deuda

## Desequilibrios horizontales

% VAR GASTO NETO VS. SALDO EN 2028 (MM€)

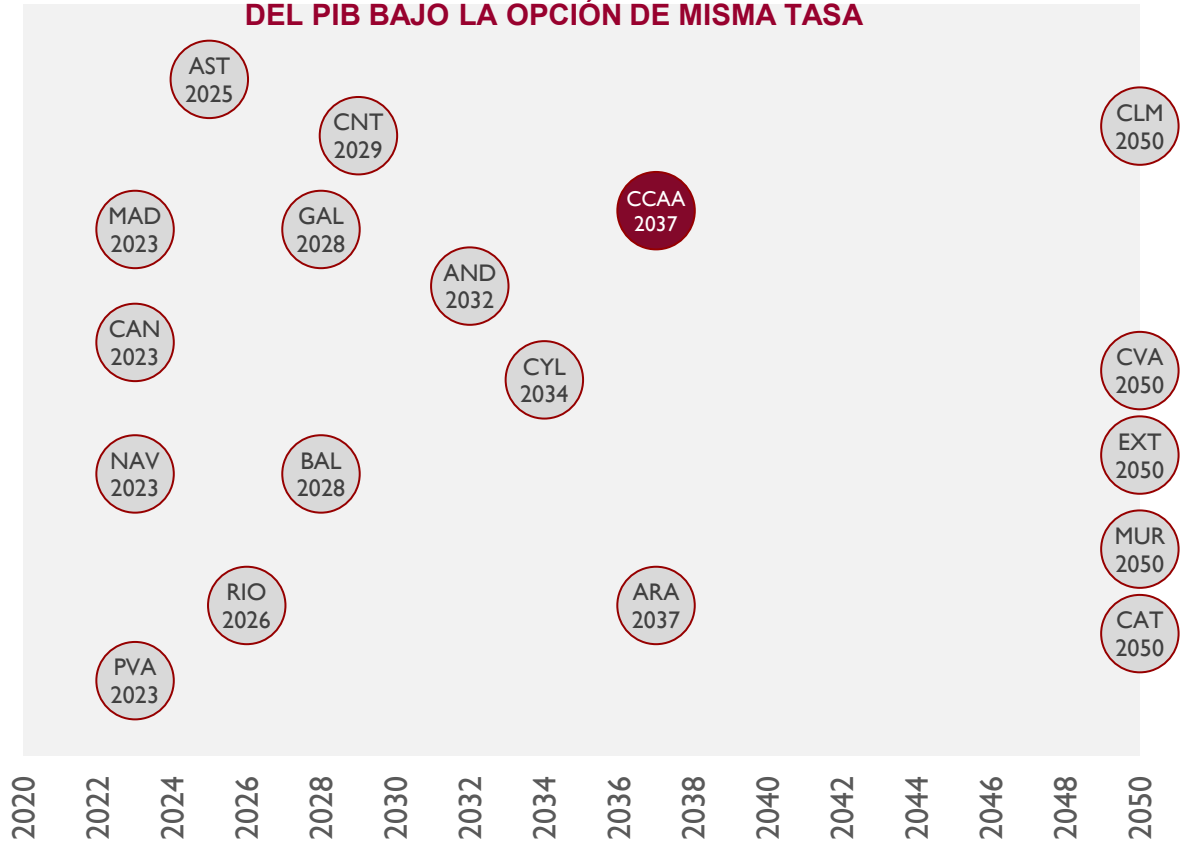


Fuente: AIReF

Mayor heterogeneidad entre CCAA en términos de saldo

## No todas las CCAA alcanzarían en el medio plazo el actual umbral de deuda del 13% del PIB

AÑO EN EL QUE SE ALCANZA EL UMBRAL VIGENTE DEL 13% DEL PIB BAJO LA OPCIÓN DE MISMA TASA



Fuente: AIReF

# Es conveniente aproximarse a alternativas de reparto que definan tasas diferenciadas en función del subsector y de la situación de la administración

**No es fácil, existen múltiples aproximaciones**

**AAPP saneadas**

¿Cumplir con un límite de gasto?  
Varias opciones: PIB nominal, PIB potencial, una tasa de referencia inercial...

**FSS**

Necesidad de coherencia con su propia regla de gasto: dejar a los FSS con su propia evolución implicaría una tasa de gasto del 2,2% para el resto de subsectores

**CCAA con  
desequilibrios**

Ajuste que sea factible y permita sanear sus cuentas en el medio plazo

**CCLL**

Dificultad de establecer criterios diferencias y complejos.  
Sería deseable diferenciar entre grandes CCLL y el resto

**AC**

¿Regla de cierre para cumplir con agregado? ¿Condición de factibilidad?

**Un reparto diferenciado podría contribuir a paliar los desequilibrios verticales y horizontales en términos de déficit y deuda, pero solo será posible su resolución completa si se aborda la reforma del marco fiscal nacional desde una perspectiva integral que tenga en cuenta el sistema de financiación autonómico y los mecanismos extraordinarios de financiación a CCAA**



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](#)