



Autoridad Independiente
de Responsabilidad Fiscal

Recaudación y finanzas públicas: papel y visión de la AIREF

Jornadas de la Agencia Tributaria sobre recaudación

Cristina Herrero
Presidenta de la AIREF
Zaragoza, 8 de noviembre de 2024

La AIReF: creación, mandato y funciones

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal se crea en 2013 para velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas

El impulso europeo es decisivo ante la evidencia de que las reglas fiscales no son suficientes. Se precisan marcos fiscales sólidos a nivel nacional (apropiación de la disciplina fiscal)



... se exige que cuenten con independencia y autonomía funcional frente al supervisado

2013->2 Pack: Reglamento europeo 473 Requisitos mínimos para las IFIs

Régimen jurídico basado en normativa nacional de carácter vinculante

Prohibición de aceptar instrucciones organismos públicos o privados

Capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo

Procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia

Recursos suficientes y acceso a información para llevar a cabo su mandato



AIReF: blindaje legal nacional

Fuerza legal (ley orgánica) para tener ascendente sobre todas las administraciones

Financiación propia: tasa y precios públicos

Salvaguardas: no aceptación de instrucciones, regulación ceses y régimen de incompatibilidades

Dirección unipersonal que precisa amplio respaldo de Cortes

Deber de colaboración y principio de cumplir o explicar

Es una supervisión fiscal “novedosa” en el panorama nacional y que desde 2017 se refuerza con la evaluación de políticas públicas

Supervisión fiscal novedosa

Ex ante.
Alerta de riesgos

Superar cortoplacismo.
Vocación de medio y largo plazo

Sobre todas y cada una de las AAPP

Reforzada con la incorporación de la evaluación: sinergias

2017: Spending Review

Encargos CCAA

C29 PRTR

Nueva división de evaluación

Estabilidad de los SR: permanencia
y plazo amplio

Equipo en el Ministerio de Hacienda
para el seguimiento

Para cumplir su mandato la AIReF mantiene una colaboración estrecha con la AEAT formalizada vía convenios

Convenio mayo 2019 para el intercambio de información estadística a efectos de la función de supervisión fiscal

**Variables macro y fiscales
Previsiones a corto y medio plazo**

Información de la AEAT agregada: ventas, empleo y salarios de grandes empresas, retenciones, bases, tipos efectivos, mecánica recaudatoria...

Bidireccional: previsiones económicas y tributarias de AIReF de interés para la AEAT

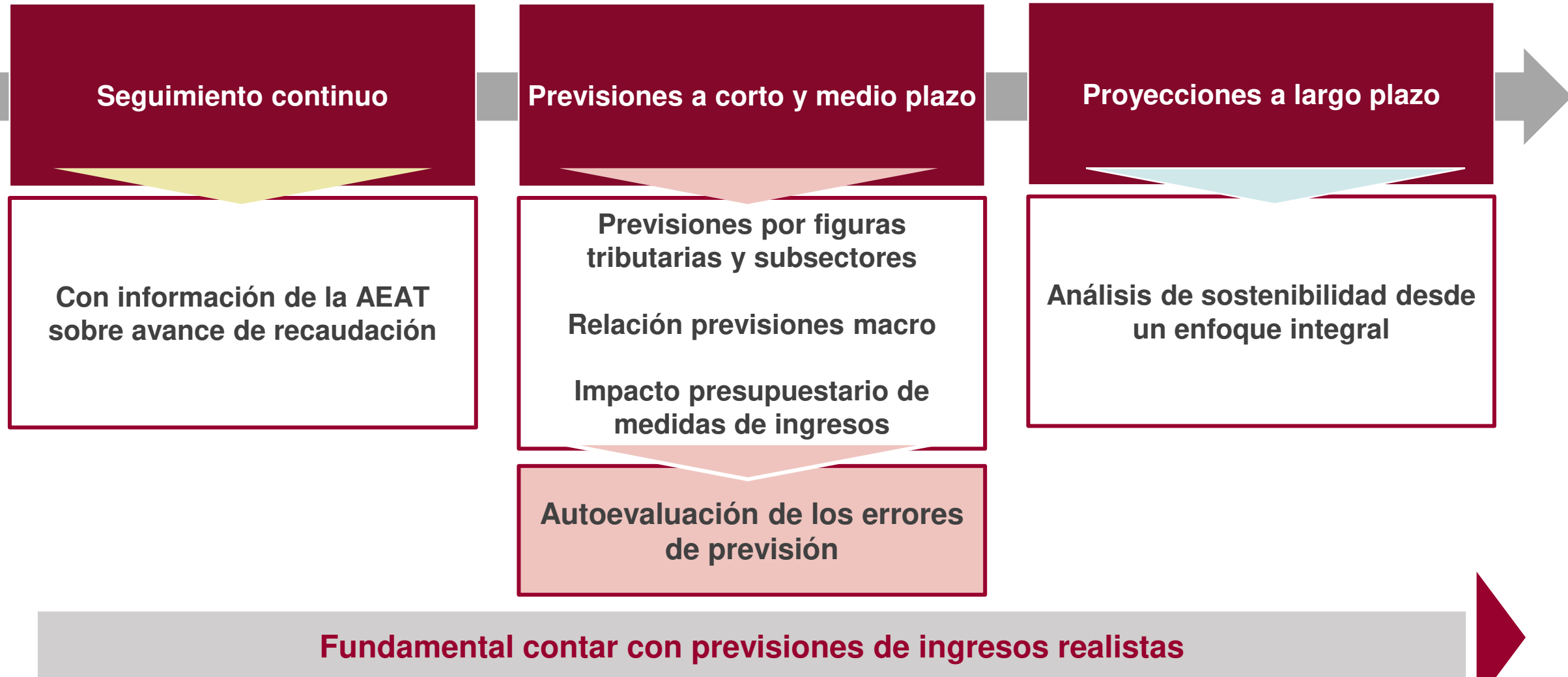
Reuniones con motivo de los informes de la AIReF

Convenios ad hoc para la función de evaluación

Información detallada anonimizada. SR beneficios fiscales, Opinión IMV, instrumentos financieros ...

Análisis en materia tributaria de cara a la función de supervisión fiscal: perspectivas más recientes

La información tributaria es imprescindible para que la AIReF pueda desarrollar su función de supervisión fiscal



Una adecuada planificación presupuestaria exige contar con previsiones de ingresos realistas

Los presupuestos constituyen la “expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio”

Sin embargo, la AIReF ha señalado en varias ocasiones las debilidades de los presupuestos para ser un verdadero instrumento de política fiscal y económica

Ejemplo: Proyecto de PGE 2023

Partían de unas previsiones de cierre de ingresos que no incorporaban la información más reciente de 2022, lo que llevaba a una infravaloración del punto de partida

RECURSOS TRIBUTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL EN TÉRMINOS DE CAJA ANTES DE CESIÓN A ENTES TERRITORIALES

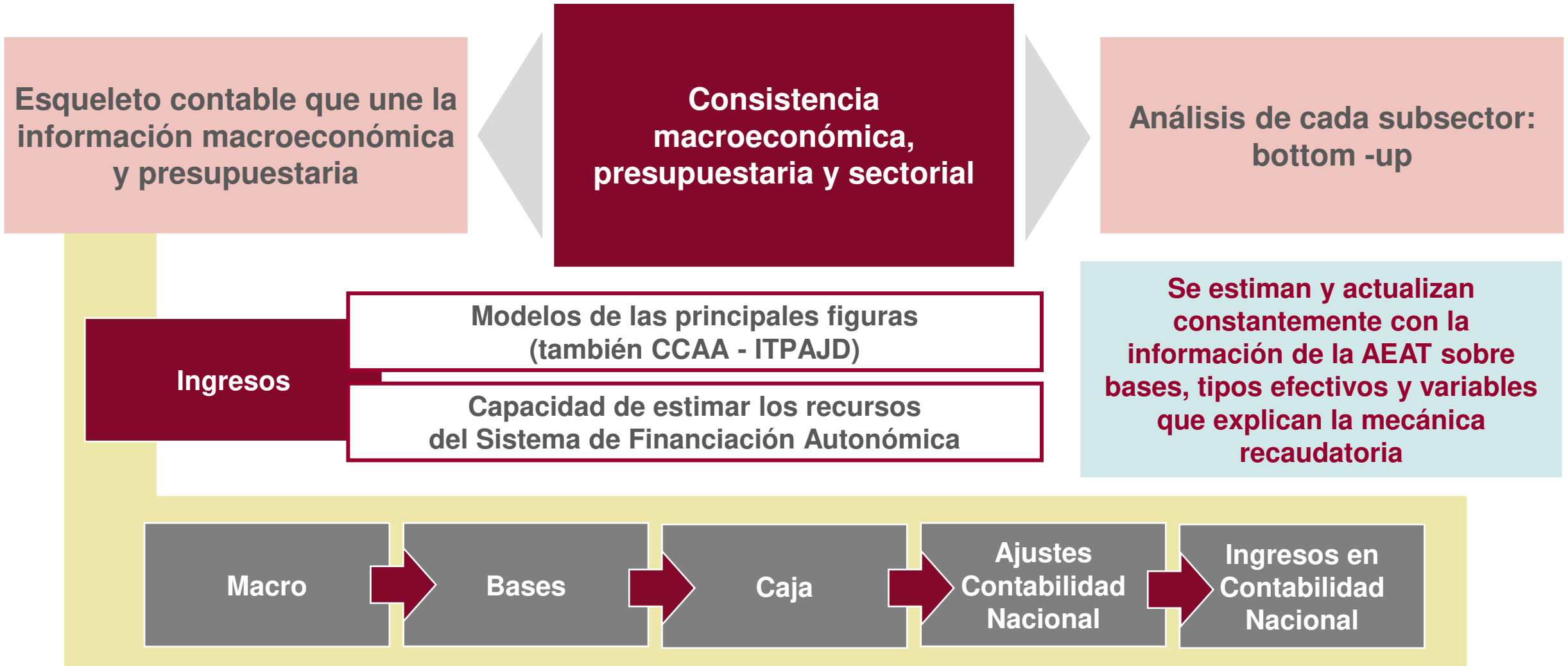
Millones €	PREVISIÓN 2022 CONTENIDA EN INFORME PGE23			CIERRE 2022
	PGE 2023	AIReF	Diferencia	
IRPF	105.040	109.045	4.005	109.485
SOCIEDADES	26.483	28.635	2.152	32.176
IVA	81.312	83.038	1.726	82.595
IIEE	20.591	20.371	-220	20.224

Recomendación de la AIReF al Ministerio de Hacienda para que el PGE cuente con información completa y realista

Que el proyecto de PGE recupere su papel central como instrumento de política fiscal y económica y elemento de diseño, planificación, ejecución, control y supervisión de la actividad del sector público

La AIReF ha desarrollado sus propios modelos para obtener previsión de ingresos lo más realistas posibles

Modelos de previsión propios de los principales ingresos tributarios



Con estos modelos se realizan las previsiones de ingresos a corto y medio plazo: previsiones recientes

**Seguimiento
continuo**

Nota de estimación mensual de ingresos tributarios por orígenes: fuente de información más adelantada, esencial para el seguimiento continuo

**Previsiones a corto y
medio plazo**

La AIReF publica sus previsiones a corto y medio plazo sobre ingresos tributarios y analiza la probabilidad de que se cumplan las estimaciones del Gobierno

El 5 de noviembre la AIReF publicó los Informes sobre el Plan Fiscal y Estructural a Medio Plazo y sobre las Líneas Fundamentales de Presupuestos de las AAPP 2025

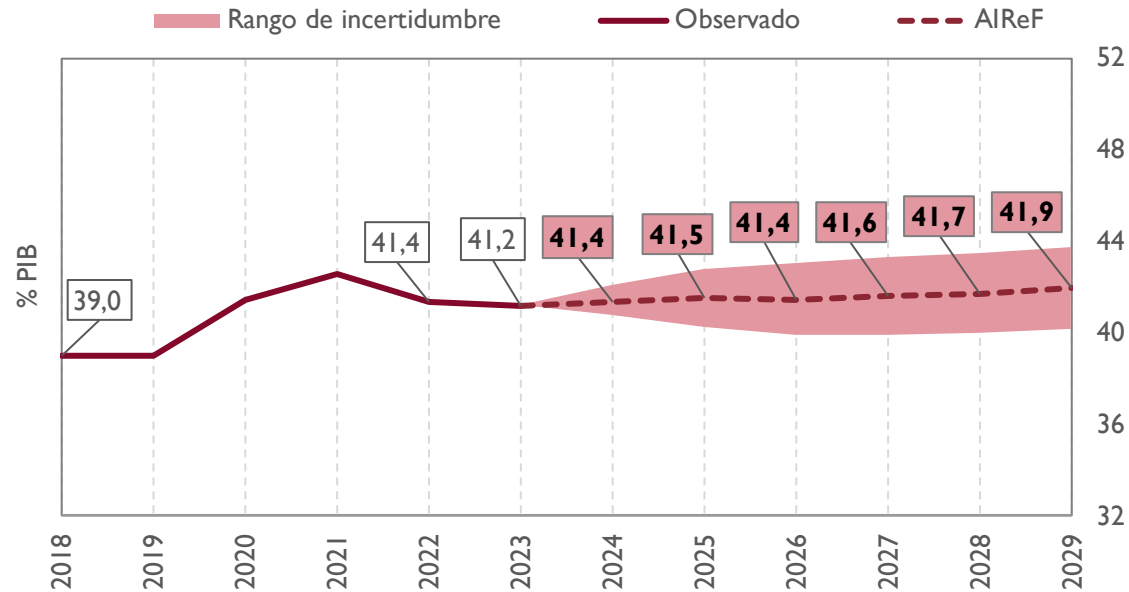
Actualiza sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias para 2024 y 2025

Actualiza sus previsiones macroeconómicas y presupuestarias a medio plazo, hasta 2029

Incluye un análisis desagregado de la evolución de los recursos desde 2019 hasta 2029

La AIReF estima un crecimiento paulatino de los recursos empujados por los impuestos tipo renta, a excepción de 2026, año en el que se retiran los impuestos temporales

EVOLUCIÓN INGRESOS AAPP (% PIB)



Fuente: IGAE y AIReF. Informe Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025

COMPONENTES PRINCIPALES DE LOS INGRESOS (% PIB)

	AIReF						
	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
RECURSOS	41,2	41,4	41,5	41,4	41,6	41,7	41,9
IMPUESTOS	23,6	23,9	24,1	24,0	24,2	24,3	24,6
Sobre la producción e importaciones	11,0	11,1	11,1	11,0	11,0	10,9	10,9
Impuestos del tipo valor añadido IVA	6,4	6,5	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6
Impuestos sobre los productos (IIEE, ...)	2,8	2,9	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8
Otros impuestos s/ la producción (IBI, ...)	1,8	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
De tipo renta	12,2	12,4	12,6	12,7	12,9	13,1	13,3
IRPF (incluido IRNR personas físicas)	9,0	9,1	9,4	9,5	9,6	9,8	10,0
Imp. Soc. (incluido IRNR personas jurídicas)	2,8	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
Otros impuestos corrientes	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Capital	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
COTIZACIONES	13,2	13,3	13,4	13,3	13,3	13,3	13,3
RESTO DE RECURSOS	4,4	4,2	4,0	4,1	4,1	4,1	4,1

Fuente: IGAE y AIReF. Informe Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025

- En 2024 y 2025, la AIReF espera un aumento de los recursos, tanto por la retirada de medidas energéticas, como por el empuje de los impuestos tipo renta y el aumento de los tipos sobre las cotizaciones aprobados con el MEI y la tasa de solidaridad, solo parcialmente compensados por la reducción del peso del resto de recursos
- Desde 2026, los impuestos sobre la producción se reducen impulsados por los impuestos especiales, mientras que los impuestos tipo renta continúan su senda ascendente y las cotizaciones estabilizan su peso sobre el PIB

El grueso del incremento de los ingresos de 3 puntos entre 2019-2029 se concentra en la progresividad en frío del IRPF y las medidas adoptadas en cotizaciones sociales

2019 - 2023

- Entre 2019 y 2023, el peso de los recursos sobre el PIB aumentó 2,2 puntos, concentrándose dicho incremento en los impuestos sobre la renta y las cotizaciones sociales
- El grueso de dicho incremento se concentra en la evolución de las variables macroeconómicas, seguida de la progresividad en frío del IRPF

2019 - 2029

- En el medio plazo, la AIReF estima un aumento del peso de los recursos sobre el PIB de tres puntos entre 2019-2029
- El grueso de este incremento se concentra en la progresividad en frío del impuesto sobre la renta de las personas físicas y las medidas adoptadas en lo referente a las cotizaciones sociales, teniendo la evolución de la actividad económica un peso menor

DESAGREGACIÓN DEL INCREMENTO DE INGRESOS EN 2019-2023

(%PIB)

	% PIB			Total
	Evolución macro	Medidas	Progresividad en frío del IRPF	
Total	1,7	0,1	0,5	2,2
Impuestos sobre la producción y las importaciones	0,0	-0,4		-0,4
Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	1,5	-0,1	0,5	1,9
Impuestos sobre capital	-0,1	0,0		-0,1
Cotizaciones sociales	-0,2	0,5		0,3
Rentas de la propiedad y otros ingresos	0,4	0,0		0,4

Fuente: AIReF. Informe Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025

DESAGREGACIÓN DEL INCREMENTO DE INGRESOS EN 2019-2029

(%PIB)

	% PIB			Total
	Evolución macro	Medidas	Progresividad en frío del IRPF	
Total	0,6	1,0	1,5	3,0
Impuestos sobre la producción y las importaciones	-0,9	0,4		-0,5
Impuestos corrientes sobre renta y patrimonio	1,9	-0,3	1,5	3,0
Impuestos sobre capital	-0,1	0,0		-0,1
Cotizaciones sociales	-0,5	0,9		0,5
Rentas de la propiedad y otros ingresos	0,1	0,0		0,1

Fuente: AIReF. Informe Líneas Fundamentales de Presupuestos 2025

Y en un ejercicio de transparencia y autoevaluación, analizamos ex post los errores cometidos en nuestras previsiones

La AIReF analiza anualmente los errores cometidos en sus previsiones macroeconómicas y fiscales contenidas en los informes vinculados al ciclo presupuestario y se comparan con los datos de cierre de año

Autoevaluación de las 6 previsiones fiscales realizadas en 2023.
Autoevaluación de septiembre 2024

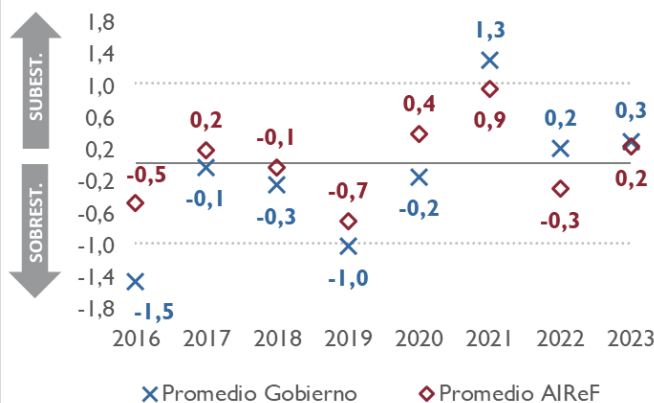
Desglose por ingresos y gastos de todas las AAPP

Descomposición por causas que producen el error:

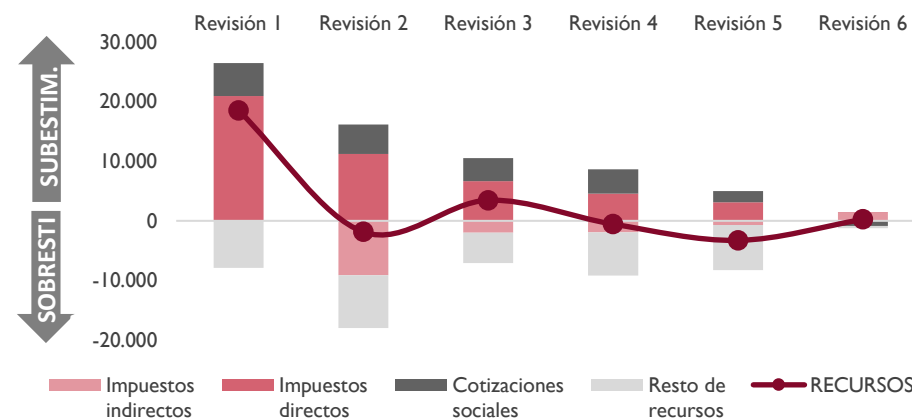
- Error por las previsiones del escenario macroeconómico
- Error producido por el efecto de las medidas normativas (incorporación de medidas y cambios en la valoración)
- Error debido a las propias estimaciones fiscales de la AIReF

Revisión	Fecha	
1	12/05/2022	APE
2	25/10/2022	DBP
3	05/04/2023	Avance IGAE
4	11/05/2023	APE
5	06/07/2023	Ejecución
6	26/10/2023	DBP

DESVIACIÓN EN LA CAP/NEC FINANCIACIÓN (%PIB)



ERROR DE PREVISIÓN 2023 EN LOS RECURSOS POR RÚBRICAS (MILL DE EUROS)



- En la autoevaluación de 2024 se confirmó la ausencia de sesgos en las previsiones fiscales de la AIReF. Las previsiones de déficit se situaron en promedio dos décimas por encima del observado
- Se continúa trabajando en mejorar las áreas identificadas con mayores debilidades. Ejemplo:
 - ✓ Se han introducido mejoras en los métodos de previsión del Impuesto sobre Sociedades, con proyecciones separadas sobre las bases imponibles de los pagos fraccionados por tipo de empresa y método de cálculo de la cuota

Velar por la sostenibilidad requiere también proyecciones tributarias a largo plazo...

En 2023 la AIReF publicó la primera Opinión sobre sostenibilidad a largo plazo de las AAPP con proyecciones hasta 2050/2070 con una visión global

Escenario demográfico

Proyecciones demográficas elaboradas por la AIReF

Escenario macroeconómico

Escenario fiscal

Proyecciones por ambos lados

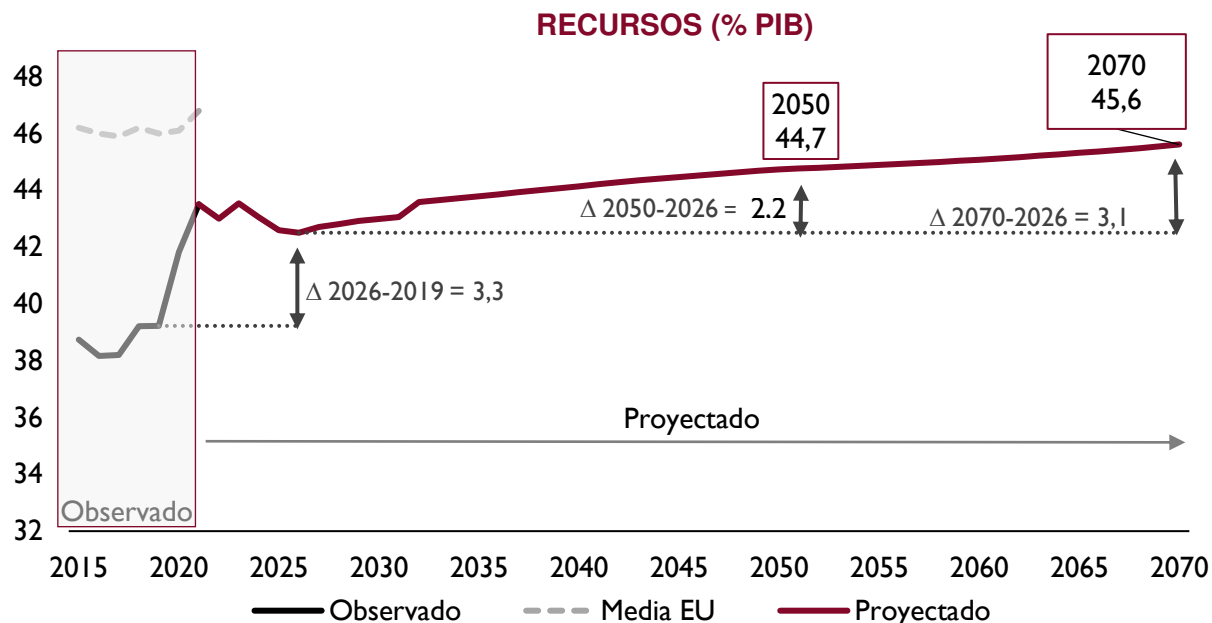
Ingresos

Gastos

Actualización prevista en 2025

...incluyendo la modelización de los principales ingresos tributarios

La AIReF proyecta en su escenario base que los recursos de las AAPP pasarán del 43,5% del PIB en 2021 al 44,7% en 2050 y el 45,6% en 2070



Recursos no Financieros
Modelizados
IVA e impuestos s/ productos
IRPF
Imp. sobre Sociedades
Cotizaciones sociales
No modelizados

	2021	2026	2035	2050	2070
Recursos no Financieros	43,5	42,5	43,8	44,7	45,6
Modelizados	36,0	36,0	37,3	38,2	39,1
IVA e impuestos s/ productos	10,3	10,4	10,4	10,3	10,5
IRPF	8,8	9,5	10,1	10,9	11,4
Imp. sobre Sociedades	2,7	2,4	2,5	2,8	3,2
Cotizaciones sociales	14,2	13,7	14,3	14,3	14,1
No modelizados	7,5	6,5	6,5	6,5	6,5

Fuente: IGAE y AIReF. Opinión sostenibilidad a largo plazo 2023

- El peso del **IVA y otros impuestos sobre los productos** se mantiene relativamente estable
- El peso del **IRPF** aumenta 2 puntos de PIB desde 2021 hasta 2050 y 5 décimas adicionales hasta 2070
- El **impuesto de sociedades** aumenta su peso en 0,1 puntos de PIB entre 2021 y 2050
- Las **cotizaciones sociales** aumentan su peso sobre PIB a lo largo del horizonte de proyección por las medidas de ingresos introducidas en el escenario inercial, aunque se revierte parcialmente hasta 2070

Modelización por figuras tributarias

Además, realizamos análisis específicos: Documento técnico sobre la variabilidad de ingresos tributarios

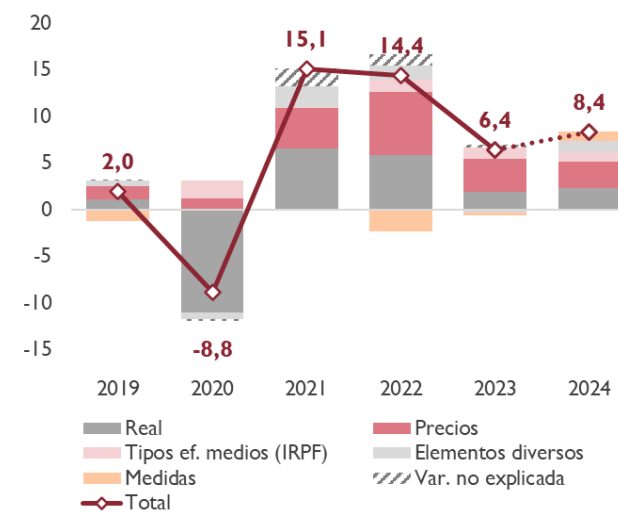
- Desde la pandemia, los ingresos tributarios han presentado una evolución singular, afectados por una elevada incertidumbre asociada a la reactivación de la actividad económica, a la inflación y a la multiplicidad de medidas fiscales adoptadas para contrarrestar sus efectos
- Tras la caída de 2020, el rasgo común ha sido su extraordinario dinamismo, con tasas de crecimiento en la recaudación que fueron de dos dígitos en 2021 y 2022 y que, en 2023, han alcanzado el 6,4%

Para cuantificar los distintos factores que han propiciado este incremento recaudatorio, la AIReF publicó en junio del año pasado un ejercicio de descomposición de la variabilidad de las principales figuras tributarias que revisó este año con nueva información

Se clasifican los factores de variabilidad en 6 categorías

1. Real (variables macro vinculadas a la evolución de cada impuesto)
2. Precios
3. Tipos efectivos medios
4. Elementos diversos
5. Medidas
6. Variación no explicada

EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS 2019-2024 (%VAR)



Fuente: AIReF. DT variabilidad de ingresos tributarios 2024

Metodología

Análisis por figuras y desglose por componentes

Descomposición de la variabilidad de las bases imponibles relativas a las principales figuras tributarias en relación con las variables macroeconómicas subyacentes

Desglose del componente de evolución real o volumen del componente precio

A partir del desglose de la variación de las bases se deduce la descomposición de los ingresos tributarios aplicando la estructura inherente a cada una de las figuras analizadas, teniendo en cuenta su devengo por componentes y aislando la variación producida por las medidas normativas introducidas durante el periodo analizado

IRPF: datos de perceptores y rendimientos de la AEAT

IVA e IS: modelos de proyección de la AIReF para sus respectivas bases imponibles

Para IIEE y Otros ingresos tributarios, el análisis se simplifica separando la recaudación de las figuras tributarias cuya evolución está ligada a precios de las que están ligadas a volumen

Agregación para obtener visión global

La descomposición obtenida para cada bloque de impuestos analizado se integra a través de las aportaciones al crecimiento de cada uno de ellos al total de los ingresos tributarios, obteniéndose de este modo un resultado global que completa la visión parcial por figuras tributarias

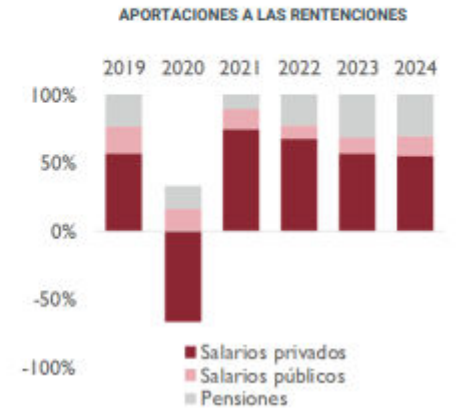
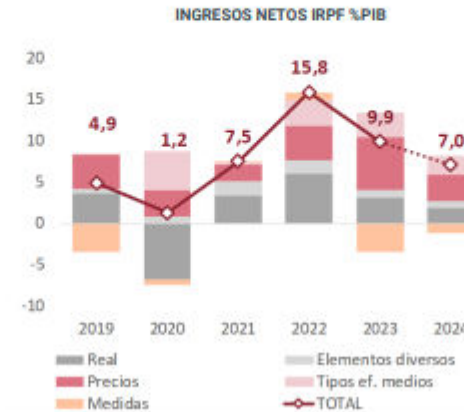
Principales resultados por figuras tributarias

El 43% del crecimiento de la recaudación de 2021 se explicaba por el componente real que impulsó tanto los impuestos directos como los indirectos; mientras que en 2022 el principal factor fue el componente precios, alcanzando un 47% del crecimiento, con especial incidencia sobre el IVA. En 2023 se intensificó la aportación de los precios, que explica más de la mitad del incremento de la recaudación. En 2024 la inflación volverá a ser el principal impulsor, pero algo menos que en 2023



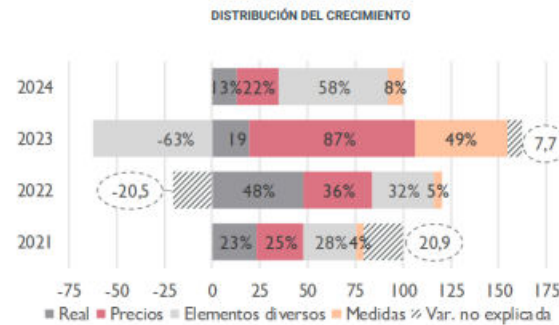
Variación ingresos IRPF

Durante 2021 y 2022 el principal factor de incremento del IRPF fue el crecimiento del empleo, y desde 2022 los incrementos salariales y de pensiones, que en 2023 pasaron a ser los principales responsables del crecimiento y volverán a serlo en 2024



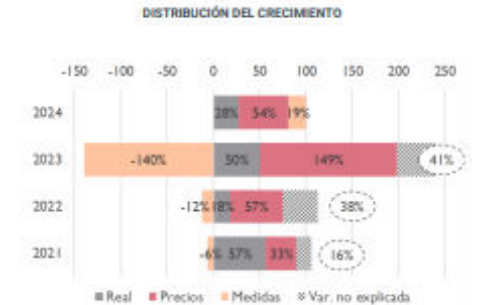
Variación ingresos Sociedades

El incremento del Impuesto sobre Sociedades en 2021 y 2022, tras la pandemia, fue consecuencia de la recuperación de todos sus componentes, mientras que en 2023 estuvo explicado en mayor medida por el incremento de precios y la adopción de medidas. En 2024 la liquidación del Impuesto sobre Sociedades será el principal impulsor de su crecimiento



Variación ingresos IVA

Las caídas de volumen del consumo y de la inversión durante 2020 y su posterior recuperación en 2021 marcaron la evolución del IVA estos dos años. Desde 2022, el aumento de precios explicó la mayor parte del incremento, aunque en 2023 fue compensado por las rebajas de tipos. En 2024, la AIReF prevé que el factor precios será el principal impulsor de su crecimiento.



Análisis en materia tributaria en el ámbito de la evaluación: algunos ejemplos

Spending Review 2018-2021

Evaluación sobre 13 beneficios fiscales con un coste recaudatorio de 35.000M€

IRPF (8.391 M€, 61% Total)
Reducción por tributación conjunta (2.392 M€)
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social (1.643 M€)
Reducción por rendimientos del trabajo (1.139 M€)
Reducción por arrendamiento de viviendas (1.039M€)
Deducción por donativos (469 M€)
Deducciones sociales (maternidad, discapacidad, familia numerosa) (1.708 M€)

IVA e IIEE (25.183 M€, 58% Total. Referido solo a hogares)
Tipos reducidos: 4% y 10% (17.787 M€)
Exención de educación y sanidad (3.457 M€)
Exención de servicios financieros (2.777 M€)
Tipos reducidos de hidrocarburos (1.162 M€)

Impuesto de Sociedades (674 M€, 20% Total)
Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI (323 M€)
Deducción por donativos (107 M€)
Deducción por inversión en I+D+i*

Los beneficios fiscales tienen un coste de oportunidad en términos recaudatorios por lo que es clave garantizar su eficacia para que cumplan el objetivo para el que fueron creados

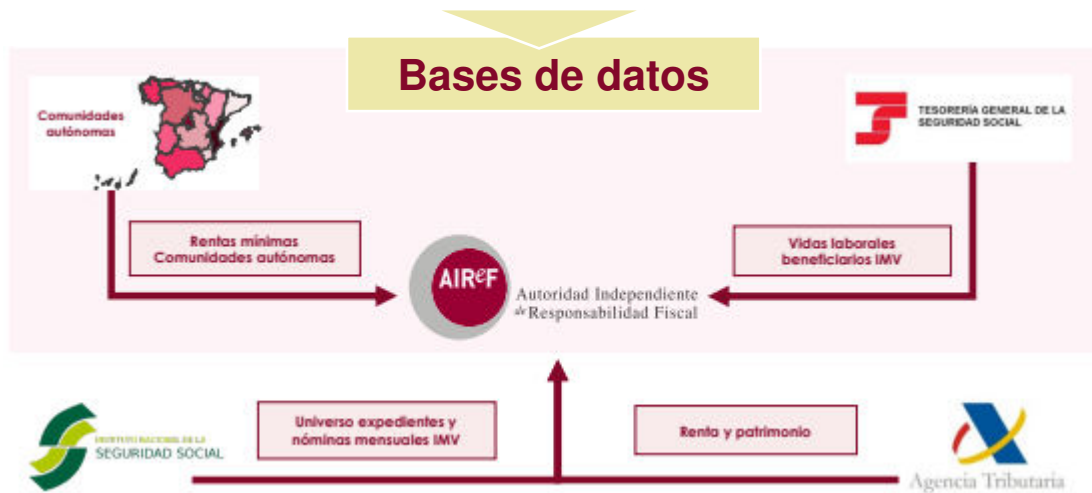
La evaluación analizó si los beneficios fiscales cumplían su objetivo y se formularon propuestas en base a los hallazgos

¿EL BENEFICIO FISCAL CUMPLE SU OBJETIVO?	PROPUESTAS AIReF Y RESPUESTA DEL MINHAC RECOGIDAS EN EL OBSERVATORIO DE AIReF
NO	<p>Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social</p> <p>No consigue incentivar el ahorro a largo plazo Reformulación coherente con las recomendaciones del Pacto de Toledo</p> <p>Respuesta MINHAC: implementada vía modificación de los límites de reducción en la BI de las aportaciones y contribuciones a sistemas de previsión social</p>
SÍ	<p>Reducción por rendimientos del trabajo</p> <p>Reducción por tributación conjunta</p> <p>Deducciones sociales</p> <p>Reducción por arrendamiento de viviendas</p> <p>Exención de servicios financieros</p> <p>Tipos reducidos: 4% y 10%</p> <p>Cumple su objetivo, pero desincentivo a la participación laboral del segundo perceptor de rentas del hogar Paulatina desaparición mediante el establecimiento de un régimen transitorio</p> <p>Respuesta MINHAC: Rechazada, se han adoptado medidas de apoyo a los hogares y en particular, a la reducción del sesgo de género</p> <p>Sí fomenta la oferta de viviendas en alquiler, (nueva oferta y/o rentas que emergen de la economía informal). Creciente dificultad para el acceso a la vivienda de los hogares de rentas bajas. Focalización para facilitar el alquiler a colectivos vulnerables</p> <p>Respuesta MINHAC: implementada vía Ley 12/2023, porcentaje de reducción diferente según la situación</p>
RESULTADOS NO CONCLUYENTES	<p>Tipos reducidos: SICAV y SOCIMI</p> <p>Deducción por donativos IRPF</p> <p>Exención de educación y sanidad</p> <p>Deducción por donativos IS</p> <p>Facilitan el acceso a los bienes de primera necesidad, pero no de una forma eficiente desde el punto de vista distributivo Mejorar la eficiencia distributiva con una revisión acompañada con la recuperación de la economía</p> <p>Respuesta MINHAC: implementada vía exclusión del tipo reducido para bebidas con azúcares o edulcorantes añadidos</p>

Otros ejemplos: evaluación del Ingreso Mínimo Vital

La AIReF tiene la obligación legal de evaluar anualmente el resultado del IMV

La AIReF ha desarrollado un microsimulador que permite obtener el número de hogares que serían potencialmente beneficiarios del IMV sumando aquellos que cumplen los requisitos para percibir el IMV a partir de los microdatos suministrados por la AEAT (composición del hogar, edad, renta, límites de patrimonio)



Fuente: AIReF. Tercera Opinión sobre el IMV. Julio 2024

Además, se ha contado con información sobre las rentas mínimas en las CCAA

Algunos resultados obtenidos

Desde el inicio del IMV, se han duplicado los hogares que perciben una prestación de último recurso

Capta a hogares muy vulnerables

Pero la tasa de non take up (hogares elegibles que no solicitan la prestación) se mantiene elevada, en el 56%

No es posible conocer la complementariedad y solapamiento con RRMM

Se siguen produciendo revisiones de importes

La AIReF propone avanzar hacia un modelo más automático de concesión de oficio

La supervisión fiscal y la evaluación de políticas públicas tienen grandes sinergias que enriquecen los análisis en los dos ámbitos

Los análisis microeconómicos con información muy granular en el ámbito de la evaluación complementan las aproximaciones agregadas en el ámbito de la supervisión fiscal

Ejemplo: Microsimulador de focalización de cambios en el IVA

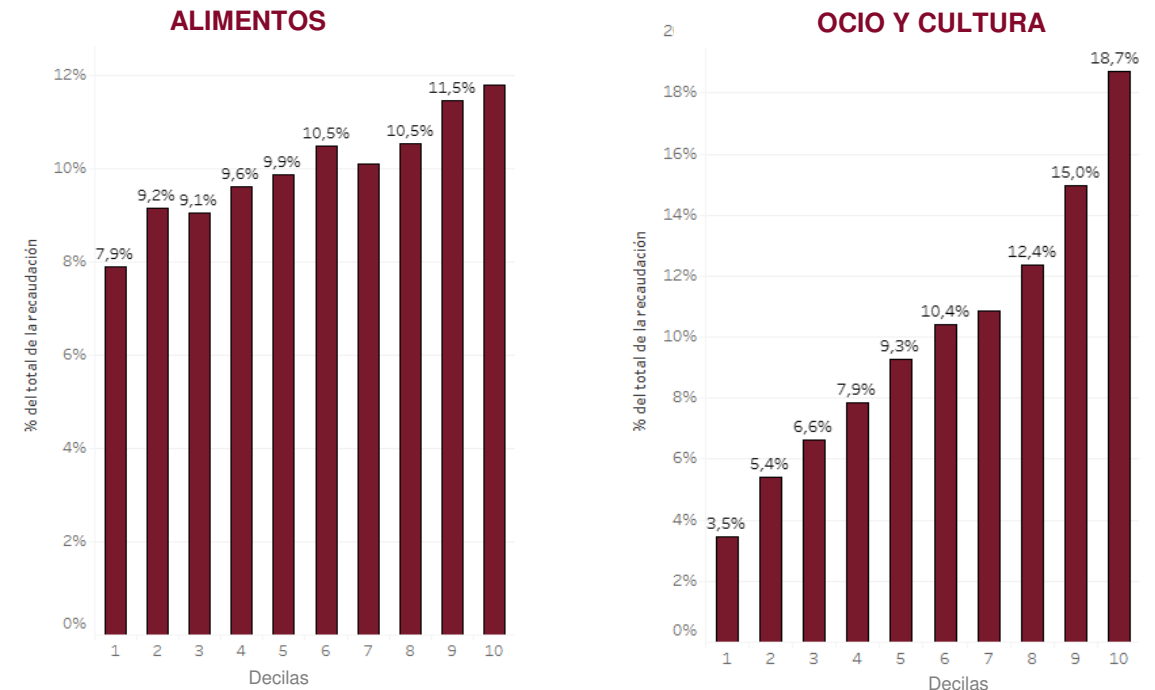
A raíz de la crisis de precios y el despliegue de medidas por parte de los Estados para paliar su impacto, Bruselas recomendó a los países que las medidas fueran focalizadas: la AIReF evaluó el grado de focalización

La AIReF desarrolló un microsimulador que permite conocer el grado de focalización de las disminuciones o aumentos del IVA para un extenso conjunto de bienes y servicios y sus posibles combinaciones

Fuente de información: microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE

Conclusión del análisis: heterogeneidad de las medidas que afectan al precio, más focalizadas las que recaen sobre bienes cuyo consumo se concentra en los hogares de renta baja y menos focalizadas las que inciden en bienes consumidos mayoritariamente por hogares de renta más elevada

FOCALIZACIÓN DEL AHORRO DE LA REDUCCIÓN DE 1 PUNTO DE IVA (cesta de consumo de bienes de hogares 2016-2021). DISTRIBUCIÓN DEL AHORRO POR DECILAS



Fuente: AIReF. Simulador Focalización Cambios IVA



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](#)