ECONOMÍA · 1.º BACHILLERATO

UNIDAD 9

El sector público y la política fiscal

Apuntes de Ramiro Castillo · Colegio MM. Concepcionistas (Princesa) · Curso 2026-2027

¿Qué vas a aprender?

- Qué es el presupuesto público, de dónde saca el Estado su dinero y en qué lo gasta.
- Qué tipos de impuestos existen y qué significa de verdad que uno sea progresivo.
- Qué son el déficit y la deuda pública, y cuándo deberían preocuparte.
- Cómo usa el Gobierno la política fiscal para animar o enfriar la economía, y cuáles son sus límites.

LA ESCENA

Madrid, lunes 23 de julio de 2012. La prima de riesgo española cierra en 632 puntos básicos, el máximo desde que existe el euro, y el bono del Estado a diez años roza el 7,5 %. Traducido: para que alguien le prestara dinero a diez años, España tenía que pagar 6,32 puntos más de interés que Alemania. Un mes antes, el Gobierno había pedido ayuda europea para sanear sus bancos; en los telediarios se hablaba de «rescate» a todas horas, y cada subida de la prima encarecía la deuda nueva que el Estado necesitaba para pagar pensiones, sueldos y hospitales. Tres días después, el 26 de julio, en una conferencia en Londres, el presidente del BCE, Mario Draghi, pronunció una frase que los mercados no olvidaron: «Dentro de nuestro mandato, el BCE está dispuesto a hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y créanme, será suficiente» (traducción propia). La prima empezó a bajar. Apunta la pregunta de arranque y guárdala: ¿cuánto puede endeudarse un Estado, y quién decide cuándo es demasiado?



Recreación de un panel de mercado con los datos de cierre del 23 de julio de 2012. Ilustración propia.

1. Las cuentas del Estado: el presupuesto

En la unidad 7 viste *para qué* sirve el sector público: asigna, redistribuye, estabiliza y regula. Esta unidad trata del *cómo se paga*. El instrumento es el **presupuesto público**: el documento en el que el Estado prevé, para un año, todos sus **ingresos** y autoriza todos sus **gastos**. En España, el más importante son los Presupuestos Generales del Estado, que elabora el Gobierno y aprueban las Cortes; comunidades autónomas y ayuntamientos tienen los suyos, y todos juntos forman las cuentas de las

administraciones públicas.

Los **ingresos** públicos son, sobre todo, impuestos y cotizaciones sociales, que pagan trabajadores y empresas para financiar pensiones y prestaciones. Completan la lista las tasas, como la de expedir el DNI, los beneficios de empresas públicas y, cuando no alcanza, el endeudamiento. Los **gastos** se reparten en tres grandes familias. El **gasto corriente** paga el día a día: sueldos de médicos y profesores, material, intereses de la deuda. Las **transferencias** son dinero que pasa del Estado a las familias sin que este reciba nada a cambio: pensiones, prestaciones por desempleo, becas. Y la **inversión pública** construye lo que durará años: carreteras, hospitales, redes de tren. En España, la partida más grande del gasto, con diferencia, son las pensiones.

El presupuesto es la política económica escrita en cifras. Cada euro que se asigna a una partida es un euro que no va a otra: el coste de oportunidad de la unidad 1 también gobierna las cuentas del Estado.

2. Los impuestos: quién paga y cuánto

Un **impuesto** es un pago obligatorio al Estado que no da derecho a una contraprestación concreta: pagas el IVA de tus zapatillas, pero no recibes a cambio un trozo de carretera con tu nombre. Se clasifican de dos maneras, y las dos caen en examen.

Según *qué gravan*, los **impuestos directos** recaen sobre la renta o el patrimonio de quien los paga, y tienen en cuenta su situación: el **IRPF** grava lo que ganan las personas, y el **impuesto de sociedades**, el beneficio de las empresas. Los **impuestos indirectos** gravan el consumo, y pagan lo mismo el millonario y el estudiante que compran el mismo producto: el ejemplo estrella es el **IVA**, con un tipo general del 21 % en España, y los impuestos especiales sobre la gasolina, el tabaco o el alcohol.

Según *cómo cambia lo que pagas cuando ganas más*, un impuesto es **progresivo** si el porcentaje que pagas sube con la renta, como el IRPF, **proporcional** si el porcentaje es el mismo para todos, y **regresivo** si los que menos tienen acaban pagando un porcentaje mayor de su renta. El IVA es proporcional sobre el precio, pero regresivo sobre la renta: una familia con poco dinero gasta casi todo lo que ingresa y paga IVA por casi todo, mientras que una familia rica ahorra una parte, y esa parte no paga IVA.

EJERCICIO RESUELTO · Tramos, tipo medio y tipo marginal

Un país inventado tiene un impuesto sobre la renta con tres tramos: los primeros 10.000 € pagan un 0 %; lo que se gana entre 10.000 y 30.000 € paga un 20 %; y lo que pasa de 30.000 € paga un 40 %. Se pide lo que pagan Pablo, que gana 20.000 €, y Lucía, que gana 40.000 €.
Pablo, tramo a tramo. Sus primeros 10.000 € no pagan nada. Los 10.000 siguientes pagan el 20 %:

$$\text{Impuesto de Pablo} = 10.000 \cdot 0 + 10.000 \cdot 0{,}20 = 2.000 \text{ €}$$

Lucía, tramo a tramo. También sus primeros 10.000 € salen gratis. Los 20.000 del segundo tramo pagan el 20 % y los 10.000 que superan los 30.000, el 40 %:

$$\text{Impuesto de Lucía} = 10.000 \cdot 0 + 20.000 \cdot 0{,}20 + 10.000 \cdot 0{,}40 = 4.000 + 4.000 = 8.000 \text{ €}$$

Tipo medio y tipo marginal. El **tipo medio** es lo que pagas sobre todo lo que ganas; el **tipo**

marginal, lo que pagas por el último euro.

$$\text{Tipo medio} = \frac{\text{Impuesto}}{\text{Renta}} \cdot 100 \qquad \text{Pablo: } \frac{2.000}{20.000} \cdot 100 = 10\,\% \qquad \text{Lucía: } \frac{8.000}{40.000} \cdot 100 = 20\,\%$$

el tipo marginal de Pablo es el 20 %; el de Lucía, el 40 %

Lucía gana el doble que Pablo, pero paga cuatro veces más, y su tipo medio es el doble. Eso es exactamente un impuesto **progresivo**: no solo paga más quien más gana, sino que paga un porcentaje mayor.



ACLARACIÓN DEL PROFE

El bulo más repetido en las comidas familiares: «no me conviene que me suban el sueldo, porque cambio de tramo y cobraré menos». Falso. Con los tramos del ejercicio, si a alguien que gana 30.000 € le suben 1.000, solo esos 1.000 nuevos pagan el 40 %: 400 € de impuesto y 600 € más en el bolsillo. Cambiar de tramo nunca reduce lo que te queda, porque el tipo más alto solo se aplica a la parte que entra en el tramo nuevo.

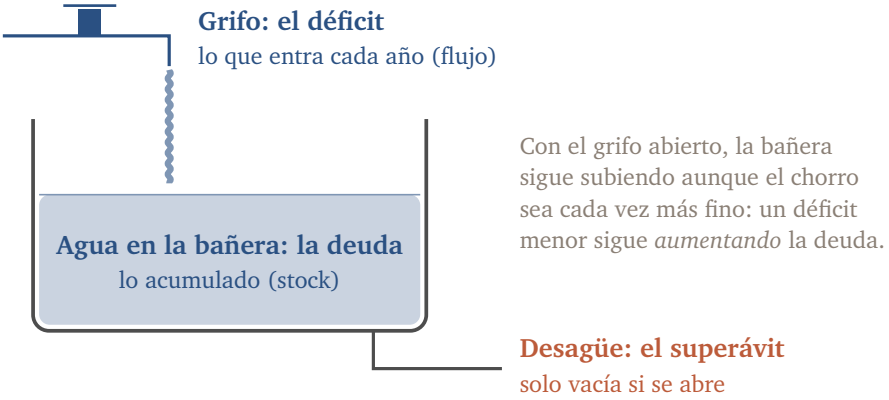
3. Déficit y deuda: el grifo y la bañera

Cuando en un año los gastos públicos superan a los ingresos, el Estado tiene un **déficit público**; cuando los ingresos superan a los gastos, un **superávit**. La diferencia es el **saldo presupuestario**:

$$\text{Saldo presupuestario} = \text{Ingresos públicos} - \text{Gastos públicos}$$

negativo: déficit · positivo: superávit

Un déficit hay que pagarlo con algo, y ese algo es pedir prestado: el Estado emite **deuda pública**, es decir, Letras, Bonos y Obligaciones del Tesoro, que estudiarás por dentro en la unidad 11, que compran bancos, fondos y particulares a cambio de intereses. La **deuda pública** es todo lo que el Estado debe, acumulado año tras año. Aquí vuelve una pareja de la unidad 8: el déficit es un **flujo**, lo que se añade en un año, y la deuda es un **stock**, lo acumulado hasta una fecha.



El déficit es el grifo; la deuda, el agua acumulada. Ilustración propia.

Para comparar países de tamaño distinto, la deuda se mide en **porcentaje del PIB**: no es lo mismo deber 100.000 millones con una economía como la española que con una diez veces más pequeña.

La deuda pública española ronda el 100 % del PIB: el Banco de España la situó en el 100,7 % al cierre de 2025. Las reglas fiscales europeas fijan como referencia un déficit máximo del 3 % del PIB y una deuda del 60 %, y vigilan a los países que se pasan.

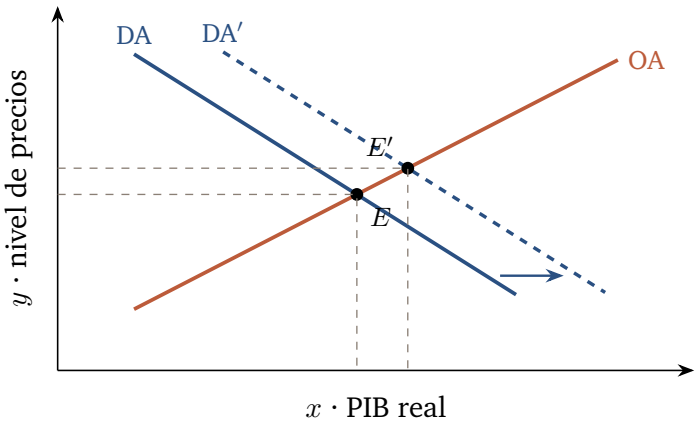
¿Es mala la deuda? Depende de *para qué* se use, igual que la de una familia. Endeudarse para construir una red de trenes que funcionará cuarenta años reparte el coste entre quienes la usarán; endeudarse para pagar gasto corriente año tras año traslada la factura a los jóvenes de mañana sin dejarles nada a cambio. Y depende de cuánto cuesta: los intereses son gasto público que no paga ni un médico ni un profesor. Por eso la **prima de riesgo**, la diferencia entre lo que paga un país por su deuda a diez años y lo que paga Alemania, es el termómetro que los inversores ponen a un Estado. En el verano de 2012 de la escena, el termómetro marcaba fiebre alta.

Un déficit menor no es una deuda menor. Si el déficit baja del 5 % al 3 % del PIB, la deuda sigue creciendo, solo que más despacio. Para que la deuda baje en euros hace falta superávit; para que baje en porcentaje del PIB, basta con que la economía crezca más deprisa que la deuda.

4. La política fiscal: el Gobierno al volante de la demanda

La **política fiscal** es el uso del gasto público y de los impuestos para influir en la economía: en la producción, el empleo y los precios. Recuerda la demanda agregada de la unidad 8: $DA = C + I + G + (X - M)$. El Gobierno controla directamente la G, y con los impuestos influye en la C y la I, porque decide cuánto dinero les queda a familias y empresas para gastar.

La **política fiscal expansiva** sube el gasto público o baja los impuestos. Más obra pública, más prestaciones o menos IRPF significan más gasto en la economía: la DA se desplaza a la derecha, la producción y el empleo suben y, como peaje, los precios también. Se receta en las recesiones, y su mayor defensor fue Keynes. La **política fiscal restrictiva** hace lo contrario, recortar gasto o subir impuestos: la DA se desplaza a la izquierda. Se usa para enfriar una economía recalentada o, como en España en 2012, para reducir el déficit cuando los mercados dejan de prestar: entre otras medidas, en septiembre de aquel año el tipo general del IVA subió del 18 % al 21 %.



Política fiscal expansiva: más gasto público o menos impuestos desplazan la DA a la derecha; suben la producción y los precios.

Parte del trabajo se hace sola. Los **estabilizadores automáticos** son ingresos y gastos que se mueven sin que nadie vote nada: en una crisis, la gente gana menos y paga menos IRPF, y más personas cobran el paro, así que el Estado inyecta dinero justo cuando hace falta; en los años buenos ocurre al

revés. Por eso el déficit crece en todas las recesiones aunque el Gobierno no cambie una sola ley.

La política fiscal tiene también **límites**. Llega tarde, porque aprobar un presupuesto o construir una carretera lleva meses y el ciclo no espera. Se financia con deuda, y si los inversores dudan de que el Estado pueda devolverla, exigen intereses cada vez más altos, como en 2012. Y puede provocar un **efecto expulsión**: si el Estado pide prestado en grandes cantidades, puede encarecer el crédito para familias y empresas y quitarles parte del gasto que pretendía animar. Por eso el debate de 2012 entre *austeridad* y *estímulo* no tenía una respuesta obvia: recortar calmaba a los acreedores, pero hundía todavía más la demanda en plena crisis; gastar animaba la demanda, pero exigía una deuda que ya costaba un 7 % de interés.

PARA EL EXAMEN

Una pregunta de política fiscal se contesta con la misma tripleta de la unidad 8: qué hace el Gobierno (sube o baja el gasto o los impuestos), qué curva se mueve y hacia dónde (la DA, a la derecha o a la izquierda) y qué efecto tiene sobre la producción, el empleo y los precios. Los correctores premian añadir el coste: la expansiva aumenta el déficit y la deuda; la restrictiva enfría la producción y el empleo.

EL RINCÓN DE FICCIONOMÍA · ***Robin Hood***

Te propongo un ejercicio con una película que casi todos habéis visto, la de dibujos de Disney de 1973; cualquier versión de la leyenda sirve. El príncipe Juan cobra impuestos altísimos a los habitantes de Nottingham, y el sheriff los recauda casa por casa, hasta el último céntimo de los más pobres. Robin Hood roba a los ricos para dárselo a los pobres. Con el tema aprendido, ponle nota al sistema fiscal de Nottingham: ¿es progresivo, proporcional o regresivo? ¿En qué se gasta lo recaudado: hay bienes públicos, transferencias o inversión? ¿Es Robin Hood un ministro de Hacienda redistribuidor o un problema de orden público? Pista: la unidad 7 tiene un apartado sobre los fallos del Estado.

Resumen de la unidad

- El presupuesto público recoge los ingresos y gastos previstos del Estado para un año; la mayor partida de gasto en España son las pensiones.
- Los impuestos son directos o indirectos según lo que gravan, y progresivos, proporcionales o regresivos según cómo cambia el porcentaje que se paga con la renta.
- El tipo medio es lo que se paga sobre toda la renta; el marginal, lo que paga el último euro. Cambiar de tramo nunca reduce lo que te queda.
- El déficit es un flujo y la deuda un stock; la deuda se mide en porcentaje del PIB, y su coste lo marca la prima de riesgo.
- La política fiscal expansiva desplaza la DA a la derecha y la restrictiva a la izquierda; ayudan los estabilizadores automáticos y limitan los retrasos, la deuda y el efecto expulsión.

Actividades

1. **Cada impuesto en su casilla.** Clasifica como directo o indirecto, y como progresivo, proporcional o regresivo sobre la renta: el IRPF, el IVA de una consola, el impuesto sobre el tabaco y el impuesto de sociedades. Justifica cada uno en una línea.

2. **Los tramos.** Con los tramos del ejercicio resuelto, calcula el impuesto, el tipo medio y el tipo marginal de alguien que gana 8.000 €, 25.000 € y 60.000 €. ¿Qué le pasa al tipo medio a medida que sube la renta?
3. **El bulo del tramo.** Un familiar te dice que ha rechazado un aumento de sueldo de 30.000 a 32.000 € «para no cambiar de tramo». Con los tramos del ejercicio, calcula cuánto habría ganado de más después de impuestos y explícaselo en tres líneas.
4. **La bañera.** Un país tiene una deuda de 800.000 millones y un PIB de 1 billón. Este año tiene un déficit de 30.000 millones y su PIB crece un 5 %. Calcula la deuda en porcentaje del PIB antes y después, y explica por qué el porcentaje baja aunque la deuda en euros suba.
5. **Política fiscal con OA-DA.** Representa una política fiscal expansiva en una recesión y una restrictiva en una economía recalentada. En cada caso, indica qué curva se mueve, hacia dónde y qué pasa con la producción, el empleo, los precios y el déficit.
6. **Ficcionomía.** Tras ver *Robin Hood*, redacta una página que analice el sistema fiscal de Nottingham con el vocabulario del tema: tipos de impuestos, progresividad, en qué se gasta lo recaudado y qué fallos del Estado aparecen.
7. **Vuelve a la pregunta inicial.** Responde cuánto puede endeudarse un Estado y quién decide cuándo es demasiado, usando la diferencia entre déficit y deuda, la deuda en porcentaje del PIB, la prima de riesgo y el verano de 2012.

Quién es quién en esta unidad

- **John Maynard Keynes (1883–1946):** presentado en la unidad 2, protagoniza esta: su *Teoría general* (1936) es el origen de la idea de que el Gobierno debe sostener la demanda con gasto público cuando el sector privado deja de gastar.
- **Arthur Laffer (n. 1940):** economista estadounidense, popularizó la curva que lleva su nombre: si los impuestos son demasiado altos, subirlos todavía más puede *reducir* la recaudación, porque desanima el trabajo y empuja a la economía sumergida. El debate no está en si la curva existe, sino en dónde está cada país en ella.

DEFINICIONES PARA MEMORIZAR

- **Presupuesto público**: documento que recoge los ingresos previstos y los gastos autorizados de una administración pública para un año.
- **Impuesto progresivo**: aquel cuyo tipo medio aumenta cuando aumenta la renta.
- **Déficit público**: diferencia negativa entre los ingresos y los gastos públicos de un año.
- **Deuda pública**: conjunto de lo que deben las administraciones públicas, acumulado a lo largo del tiempo; se mide en porcentaje del PIB.
- **Política fiscal**: uso del gasto público y de los impuestos para influir en la producción, el empleo y los precios.

Glosario

- **Impuesto directo e indirecto:** el que grava la renta o el patrimonio frente al que grava el consumo.
- **IRPF:** impuesto sobre la renta de las personas físicas, directo y progresivo por tramos.
- **IVA:** impuesto sobre el valor añadido, indirecto, con un tipo general del 21 % en España.

- **Cotizaciones sociales:** pagos de trabajadores y empresas que financian pensiones y prestaciones.
- **Transferencia:** pago del Estado sin contraprestación directa, como una pensión o una beca.
- **Tipo medio y tipo marginal:** porcentaje pagado sobre toda la renta frente al que paga el último euro.
- **Saldo presupuestario:** ingresos públicos menos gastos públicos; negativo es déficit y positivo, superávit.
- **Prima de riesgo:** diferencia entre el interés de la deuda a diez años de un país y el de Alemania, en puntos básicos.
- **Estabilizadores automáticos:** ingresos y gastos públicos que se mueven solos con el ciclo, como el IRPF o el paro.
- **Efecto expulsión:** reducción del gasto privado cuando el endeudamiento público encarece el crédito.

Para saber más

- Libro de texto: *Economía 1.º Bachillerato*, McGraw Hill, Unidad 9.
- El «Libro Amarillo» de los Presupuestos Generales del Estado, en la web del Ministerio de Hacienda: el resumen oficial de en qué se gasta y de dónde sale cada euro.
- La nota mensual del Banco de España sobre la deuda de las administraciones públicas: la bañera, medida cada mes.
- El discurso de Mario Draghi del 26 de julio de 2012, publicado en la web del BCE: busca la frase «whatever it takes».

Checklist de dominio

Antes del examen, comprueba que puedes hacer todo esto sin ayuda:

☐ Explicar qué es el presupuesto público y nombrar tres ingresos y tres gastos.
☐ Clasificar un impuesto como directo o indirecto y como progresivo, proporcional o regresivo.
☐ Calcular un impuesto por tramos con su tipo medio y su tipo marginal.
☐ Desmontar el bulo de que cambiar de tramo te hace cobrar menos.
☐ Distinguir déficit y deuda con la bañera, y calcular la deuda en porcentaje del PIB.
☐ Explicar qué mide la prima de riesgo y qué pasó en el verano de 2012.
☐ Representar una política fiscal expansiva o restrictiva con OA-DA, con sus efectos y sus costes.

Formulario explicado

Una hoja para repasar la víspera del examen. Cada herramienta, con lo que hace y el error que más se penaliza.

Saldo $=$ Ingresos $-$ Gastos	Negativo es déficit; positivo, superávit. *Ojo:* restar al revés y llamar superávit a un déficit.
Deuda en % del PIB $= \dfrac{\text{Deuda}}{\text{PIB}} \cdot 100$	Permite comparar países y años. *Ojo:* comparar deudas en euros entre países de tamaño distinto.
Impuesto por tramos	Cada tramo paga su tipo solo por la parte de renta que cae en él. *Ojo:* aplicar el tipo más alto a toda la renta.
Tipo medio $= \dfrac{\text{Impuesto}}{\text{Renta}} \cdot 100$	Lo que se paga sobre toda la renta; si sube con la renta, el impuesto es progresivo. *Ojo:* confundirlo con el marginal.
Tipo marginal	El tipo del último euro ganado, el del tramo más alto alcanzado. *Ojo:* creer que cambiar de tramo reduce lo que te queda.
Déficit / deuda	Flujo de un año frente a stock acumulado. *Ojo:* leer «baja el déficit» como «baja la deuda».
$G \uparrow$ o impuestos $\downarrow$ (expansiva)	DA a la derecha: más producción y empleo, más precios y más déficit. *Ojo:* olvidar el efecto sobre el déficit.
$G \downarrow$ o impuestos $\uparrow$ (restrictiva)	DA a la izquierda: menos inflación y déficit, menos producción y empleo. *Ojo:* presentar la medicina sin su precio.