



Informe

Mitos y realidades del declive económico catalán

INSTITUTO OSTROM · MARZO 2025

Mitos y realidades del declive económico catalán

Autor: Santiago Calvo López

MARZO 2025

Tabla de contenidos

Sobre el Instituto Ostrom	4
Sobre el autor	4
Resumen	5
1. Introducción: el sorpasso de Madrid a Catalunya	7
2. Indicadores del pobre desempeño catalán	12
3. Los mitos del declive catalán	17
4. Las realidades del declive catalán: son las instituciones	28
5. Conclusiones	37
Referencias	38

Sobre el Instituto Ostrom

El Institut Ostrom es el think tank de política pública líder en Catalunya. Nuestros principios fundacionales son el reconocimiento del pluralismo, el ejercicio de la tolerancia, la salvaguardia de los derechos civiles, la promoción de las instituciones inclusivas, el fomento de las sociedades abiertas y el impulso de la economía de libre mercado.

Fundados en 2016, somos un polo independiente y no partidista de conocimiento, debate y generación de ideas, comprometido con el pensamiento profundo y riguroso y con vocación de incidir de forma determinante en la opinión pública y las instituciones catalanas, a través de la investigación, la divulgación y la influencia en el debate público.

Nuestra plataforma se erige como una vía de participación e influencia en el debate social, un puente entre el mundo académico, la sociedad civil y los gestores públicos para aunar esfuerzos de cara a contribuir al progreso de la sociedad catalana.

Nuestra institución recibe su nombre en homenaje a Elinor Ostrom, Profesora de Economía Política, titular de la Cátedra Arthur F. Bentley de la Universidad de Indiana y primera mujer galardonada con un Premio Nobel de Economía.

El Instituto está constituido por personas de generaciones y ámbitos profesionales muy diversos, que coinciden en la necesidad de proveer al país de una capacidad de análisis propio, independiente y riguroso. Buscar también convertirse en una organización conectada a escala europea y mundial con instituciones líderes en el panorama liberal internacional.

Sobre el autor



Santiago Calvo López es Doctor en Economía y Máster en Fiscalidad Internacional por la Universidad Santiago de Compostela. Investigador visitante en la Hunter College de Nueva York. Participa en diversos medios de comunicación como analista económico entre los que destacan El Correo Gallego y EsRadio Galicia.

Resumen

El presente informe analiza las causas detrás del deterioro económico relativo de Cataluña en las últimas décadas. En particular, se centra en la pérdida de liderazgo económico frente a Madrid, que desde 2017 ha pasado a ser la comunidad con mayor PIB y renta per cápita de España.

El estudio señala que, si bien la diferencia económica entre regiones puede ser explicada en parte por factores históricos y estructurales, en el caso catalán hay elementos específicos que han contribuido a su estancamiento. Entre los indicadores analizados, se destaca que la Comunidad de Madrid genera 6.500 millones de euros más que Cataluña a pesar de tener un millón de habitantes menos, lo que refleja una diferencia de renta per cápita del 18 % a favor de Madrid. Además, se expone que Cataluña ha crecido por debajo de la media nacional desde 1978 y ha experimentado un descenso en su PIB per cápita relativo a la media de la Unión Europea desde 2010. Sin embargo, Cataluña representa un cuarto de la industria manufacturera y sigue liderando en el número de exportaciones, captación de talento digital, atracción de inversión extranjera tecnológica, patentes y producción científica.

El informe desmonta algunos de los mitos más extendidos sobre el declive catalán. Si bien el sistema de financiación autonómico parte de problemas significativos de diseño en la ordenación final de la financiación de las comunidades autónomas, desde 2002 Cataluña registra un índice de financiación efectiva igual al promedio de las comunidades de régimen común. Otro mito que se analiza es la idea de que el Estado ha favorecido a Madrid en la distribución de inversiones. Aunque se han identificado problemas en la ejecución presupuestaria, el stock de capital público acumulado es superior en Cataluña que en Madrid, lo que contradice la narrativa de discriminación en infraestructuras.

El núcleo del informe se centra en la verdadera causa del estancamiento económico de Cataluña: su deficiente calidad institucional. Se argumenta que factores como la creciente polarización política y el deterioro del capital social han debilitado la confianza entre ciudadanos y empresas, generando un entorno poco favorable para el crecimiento. Además, Cataluña se ha convertido en la comunidad con mayor carga regulatoria del país, promulgando un número excesivo de normas que elevan los costes administrativos y crean incertidumbre para inversores y emprendedores. En el ámbito fiscal, Cataluña es la comunidad con mayor número de tributos propios y una de las menos competitivas en términos de presión fiscal, lo que desincentiva la inversión y la atracción de talento.

El informe concluye que Cataluña debe emprender profundas reformas institucionales para revertir su declive económico. La reducción de la carga regulatoria, la mejora de la estabilidad normativa y la creación de un entorno fiscal más competitivo son elementos esenciales para recuperar dinamismo económico. Además, se subraya la importancia de fortalecer la calidad

institucional y promover una visión de crecimiento económico basada en la cooperación y la creación de valor, en lugar de políticas orientadas a la captura de rentas y la redistribución ineficiente de recursos.

En última instancia, el informe enfatiza que la evolución de Cataluña frente a Madrid no responde a factores externos, sino a decisiones de política económica y a la gestión institucional. Mientras Madrid ha adoptado estrategias que fomentan la inversión y la competitividad, Cataluña ha seguido un camino de mayor intervencionismo y rigidez regulatoria. A menos que se reviertan estas tendencias, el declive económico de Cataluña seguirá profundizándose, alejándola de su posición histórica como motor económico de España y Europa.

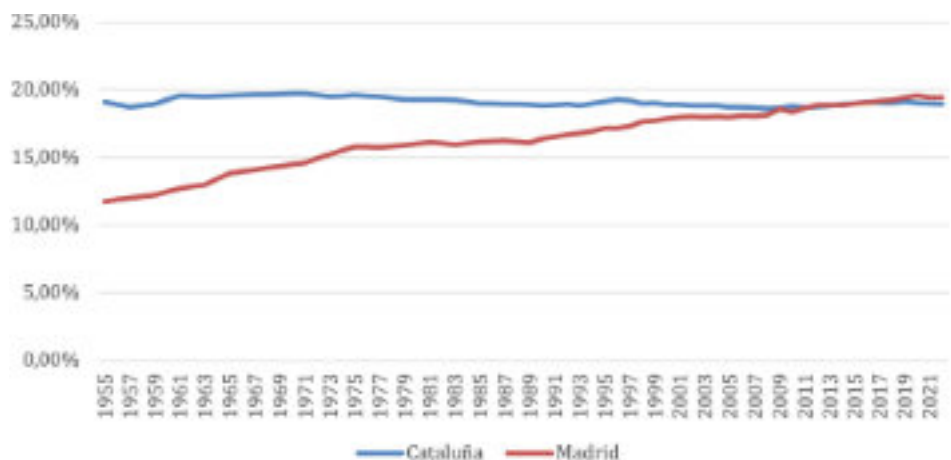
1. Introducción: el sorpasso de Madrid a Catalunya

Hall y Jones (1999) comienzan su trabajo con unos datos y una pregunta muy sugerentes: en 1988 el producto por trabajador en Estados Unidos era 35 veces superior a Nigeria. ¿Por qué existen estas diferencias entre países? La respuesta, según los autores, reside en la estructura social. La estructura social está compuesta por todas aquellas instituciones y políticas que "determinan el entorno económico dentro del cual los individuos acumulan habilidades, y las empresas acumulan capital" (p.84)

Pero estas diferencias no son exclusivamente entre países, sino que también se producen intra-países. España, por ejemplo, destaca por su alto nivel de descentralización (Lago-Peñas et al., 2017). Las comunidades autónomas también muestran diferencias significativas. La renta media es de 25,108 euros anuales, sin embargo, la región más rica (Comunidad de Madrid) dispone de una renta el doble de la de la región más empobrecida (Extremadura). (de la Fuente, 2024)

Las disparidades regionales no sólo se pueden apreciar en un momento determinado del tiempo. Las tendencias a largo plazo también juegan un papel relevante. Precisamente, el objetivo de este estudio es el de analizar las causas que explican la dispar evolución de la economía catalana. Madrid y Cataluña son las regiones que más aportan al conjunto del Producto Interior Bruto (PIB) estatal, pero como se puede apreciar en el siguiente gráfico, ha habido un cambio en la posición que ocupan como la comunidad que más bienes y servicios produce anualmente. Desde el año 2017, Madrid ha pasado a ocupar el liderato.

Gráfico 1. Evolución del peso del PIB de la Comunidad de Madrid y de Cataluña en el total nacional.



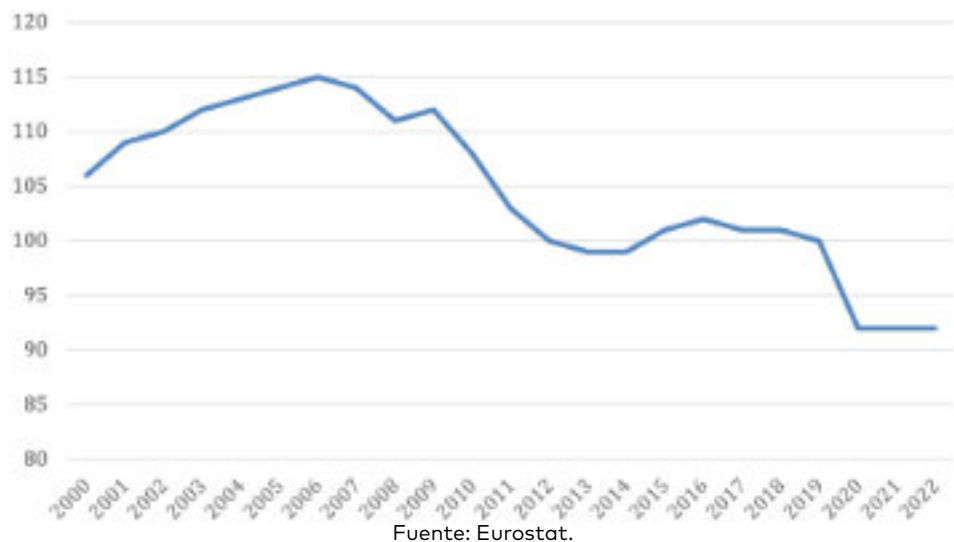
Fuente: de la Fuente (2024).

Quizás esta reciente evolución no sería tan preocupante si, al relativizar por el número de habitantes, las diferencias desapareciesen. Sin embargo, la Comunidad de Madrid produce 6.500 millones de euros más con un millón de habitantes menos que Cataluña. Es decir, la renta per cápita de los madrileños es, aproximadamente, un 18% superior a la de los catalanes.

Es importante destacar que el PIB per cápita de la Provincia de Madrid ya superó a Cataluña en la primera mitad de los años 70. De hecho, los datos históricos a nivel regional (Álvarez-Nogal y Leandro Prados de la Escosura, 2007) indican que, ya en 1857 Castilla la Nueva (Madrid más la actual Castilla-La Mancha sin Albacete) superaba a Cataluña tanto en PIB nominal como en PIB per cápita. En el siglo posterior, el relativo éxito de la Revolución Industrial en Cataluña provoca el **sorpaso** catalán. Castilla la Nueva volvió a superar el PIB per cápita catalán en 1986 (Alcaide, 2003).

También podemos comparar la evolución de la renta per cápita con respecto al promedio de la Unión Europea, tal y como se refleja en el siguiente gráfico. Antes de la crisis financiera y del proceso, Cataluña superaba en un 15% el promedio del PIB promedio de los Estados miembros. Desde el año 2010 se ha producido un constante descenso, con una cierta estabilización entre los años 2014-2019 alrededor de esta media comunitaria. La pandemia supuso caer, de manera definitiva por debajo de esta cifra.

Gráfico 2. Evolución del PIB por habitante de Cataluña, UE=100.

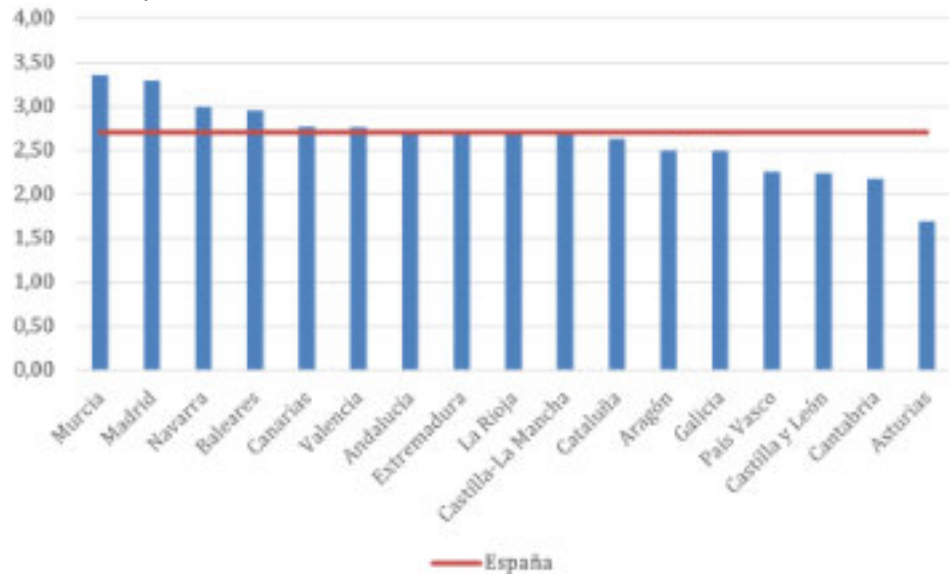


Desde la perspectiva del valor añadido bruto (VAB), es decir, considerando el valor de los bienes y servicios producidos excluyendo los impuestos indirectos netos, la historia no cambia en exceso.

En 1978, es decir, en el inicio del Estado que conocemos actualmente, el VAB de Cataluña era de 78.393 millones de euros y el de Madrid 65.742 millones de euros. Dado que el VAB de la economía española era de 401.568 millones de euros, Cataluña tenía un peso del 19,5% y Madrid del 16,4%. En la actualidad, con datos de 2022, Madrid supera en algo menos de 10.000 millones de

euros a Cataluña (216.445 frente a 206.685 millones de euros). Es decir, la economía catalana se ha multiplicado 2,64 y la madrileña por 3,29. Esta ratio para el conjunto de la economía española es de 2,71. O lo que es lo mismo, Madrid ha crecido por encima de la media y Cataluña ligeramente por debajo. En la siguiente figura se muestra de manera ordenada este crecimiento del VAB en términos reales para cada comunidad autónoma.

Gráfico 3. Ratio de crecimiento del VAB en términos reales por comunidades autónomas, 1978-2022.



Fuente: de la Fuente (2024).

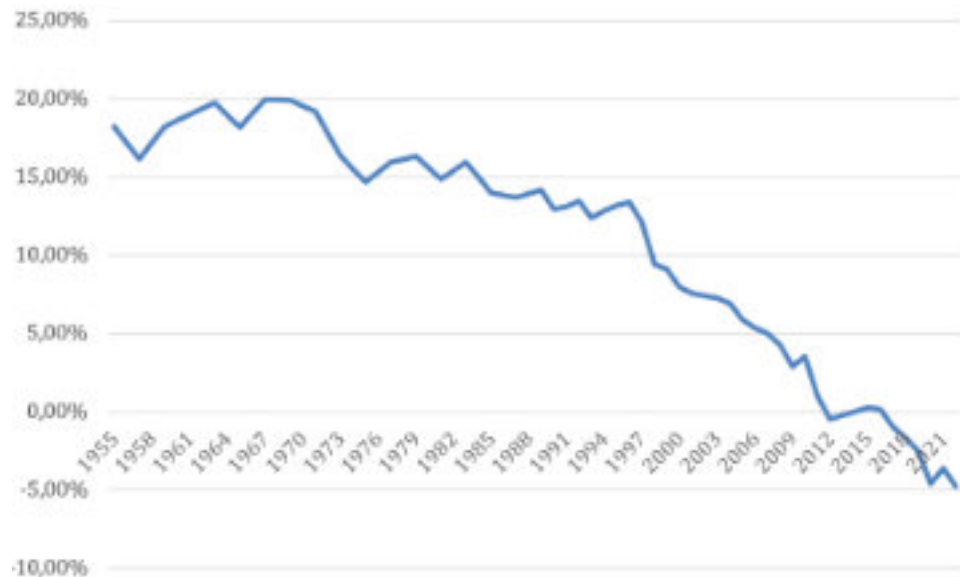
Como es lógico, estos datos, al ser agregados, deben ser tomados con cautela, ya que pueden esconder fenómenos demográficos que expliquen su evolución. Si se usa, por ejemplo, el valor añadido por ocupado, el panorama en 1978 muestra que Madrid era la región líder con un VAB en términos reales por ocupado de 39.622 euros frente a los 35.963 de Cataluña. En 2022, ambas regiones han visto mejorar esta rúbrica, hasta alcanzar los 59.806 euros y los 56.165 euros, respectivamente. En este último año con datos disponibles, País Vasco se sitúa en cabeza. Es decir, la Comunidad de Madrid ha perdido un puesto en términos relativos.

Pero hay que tener en cuenta la evolución del denominador, es decir, del número de ocupados, mientras que en País Vasco el número de empleados ha crecido en un 39% y en Cataluña un 69%, Madrid ha mantenido su posición relativa —con la excepción ya mencionada del País Vasco— a pesar de más que doblar su número de ocupados. También es pertinente matizar que Cataluña sigue liderando el número de exportaciones (26% en Cataluña y 13% en Madrid) y representa el 24% de la industria manufacturera (Madrid sólo el 9%). También supera a Madrid en los ranking internacionales de captación de talento digital, atracción de inversión extranjera tecnológica, patentes y producción científica.

Podría resumirse este breve análisis en que Madrid ha superado a Cataluña como la región más próspera de España. Cuando comienza la serie histórica, en el año 1955, Cataluña aportaba un valor añadido bruto ajustado por la inflación un 18,2% superior al de Madrid. En 1978, esta cifra se mantenía sin apenas alteraciones,

con un diferencial favorable a Cataluña del 16,1%. En 2022, el diferencial se ha invertido y ahora es un 4,8% superior en Madrid.

Gráfico 4. Evolución de la diferencia entre el VAB real de Cataluña y Madrid.



Fuente: de la Fuente (2024).

Es cierto que parte de la explicación de este fenómeno se debe a las diferencias demográficas y geográficas. Como apuntan Fernández-Villaverde y Santos (2022), existen dos tipos de factores que pueden explicar la mejora relativa de Madrid frente a Cataluña. Estos son los factores exógenos y los endógenos. Dentro de los factores exógenos se encuentran las economías de aglomeración o la cuestión de la capitalidad.

Que Madrid sea la capital, como sugieren los datos mostrados más arriba, no ha implicado que se haya situado en nivel de valor agregado por encima de Cataluña. De hecho, algunos autores sugieren que la descentralización política y fiscal podría haber favorecido la búsqueda de rentas en torno al capital político en otras regiones periféricas, incluida Cataluña (Arruñada, 2024)

Con respecto a la cuestión demográfica y de las economías de aglomeración surgen dos cuestiones que ayudan a reforzar la tesis de que son los factores endógenos o institucionales los que tienen un mayor peso a la hora de explicar la evolución de Madrid y Cataluña.

Por un lado, el aumento de la población y del número de ocupados que se observa en Madrid podría ser debido a, precisamente, su política económica. Una región que ofrece un buen clima para hacer negocios y crear empleo, tiene un mayor potencial para crear empleos menos productivos, ya que el coste por ocupado también es menor. Al mismo tiempo, si una comunidad autónoma dificulta la actividad empresarial, el empleo que se destruye es el de menor valor añadido, por lo que reflejar los datos de valor añadido ajustado por ocupado puede dejar en mejor lugar a una región con un peor desempeño regulatorio. Como se ha indicado

anteriormente, a pesar de que el número de ocupados ha crecido considerablemente en Madrid, unos 50 puntos porcentuales por encima de Cataluña, la diferencia del valor añadido por empleado se ha mantenido constante alrededor de los 3.700 euros.

Por otro lado, Cataluña también cuenta con capacidad para desarrollar economías de aglomeración alrededor de Barcelona, sin embargo, como sostienen Fernández-Villaverde y Santos (2022), la capacidad de crecimiento de la ciudad condal es menor debido a los obstáculos geográficos como es el mar. Además, de acuerdo con estos autores, la política catalana ha optado por una estrategia basada en limitar el crecimiento de Barcelona para reequilibrar el territorio, lo que, evidentemente, conlleva costes: "hay que ser consciente, y honesto, e admitir que ese reequilibrio tiene costes de crecimiento económico, porque impide explotar por completo la alta productividad de las grandes áreas urbanas."

Es decir, precisamente, la capacidad de Madrid de aprovechar sus mejores condiciones geográficas se debe a que ha adoptado políticas que fomentan la libertad económica, la seguridad jurídica o una menor fiscalidad. Mientras, desde Cataluña, son muchos los factores que se han esgrimido para justificar este fenómeno, especialmente los que tienen que ver con la infrafinanciación catalana y la concentración de recursos e infraestructuras entorno a la capital de España. Sin embargo, los motivos parecen tener más que ver con el pobre desempeño regulatorio y de las políticas públicas en Cataluña, tal y como se desarrollará en el cuarto apartado. Es decir, es una cuestión de calidad institucional. Antes de entrar a debatir sobre las causas, se presentan las consecuencias, es decir, el declive económico catalán.

2. Indicadores del pobre desempeño catalán

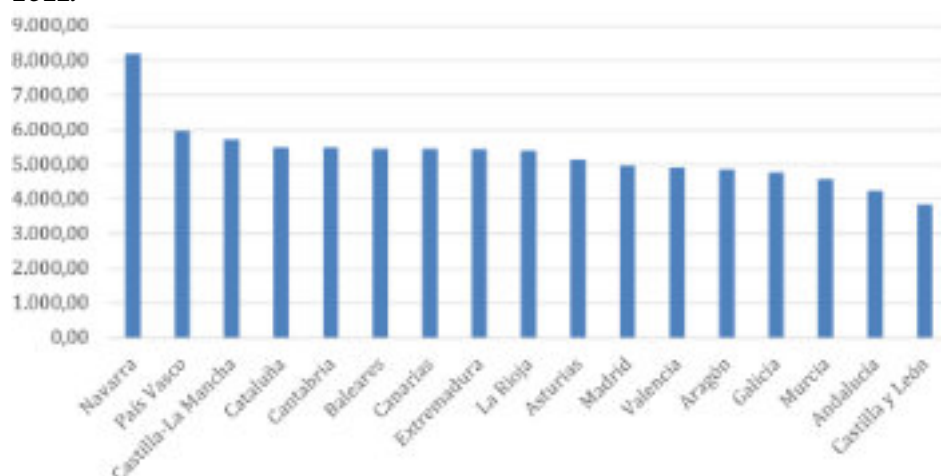
Según un creciente cuerpo de investigación, las regiones con instituciones más capaces generan más desarrollo y bienestar (Acemoglu et al., 2015), tienen mayores ingresos per cápita (Dincecco & Katz, 2016), y brindan mejores servicios públicos a sus ciudadanos.

La calidad institucional de Cataluña es claramente mejorable. A pesar de la aprobación a lo largo de la última década de legislación en materia de transparencia y buen gobierno, que recoge numerosas referencias y técnicas vinculadas a la buena administración (como por ejemplo la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; el Anteproyecto de Ley de organización y funcionamiento de la Administración y sus entidades; el Proyecto de ley de ordenación del sistema de dirección pública profesional de la Generalitat; y el Anteproyecto de ley de la EAPC), no ha supuesto una mejora relevante de la gestión pública, de acuerdo con los datos empíricos disponibles.

Algunas de las áreas más urgentes de mejora incluyen la evaluación de políticas públicas; la transparencia; la disponibilidad y el uso de datos por parte de las administraciones; la seguridad jurídica y la calidad regulatoria; y la selección de los cargos directivos de la administración (Institut Ostrom, 2021).

Por un lado, el gasto público no financiero, es decir, la cantidad de recursos con las que cuentan las comunidades autónomas para sufragar las políticas que ejecutan, es, en promedio, de alrededor de 5.000 euros por habitante. En Cataluña, esta cifra es un 10% superior, al superar los 5.500 euros por habitante. Es decir, no hay un problema de gasto público, al menos en términos comparados con respecto a la situación de otros gobiernos regionales.

Gráfico 5. Gasto no financiero por habitante en las comunidades autónomas, 2022.



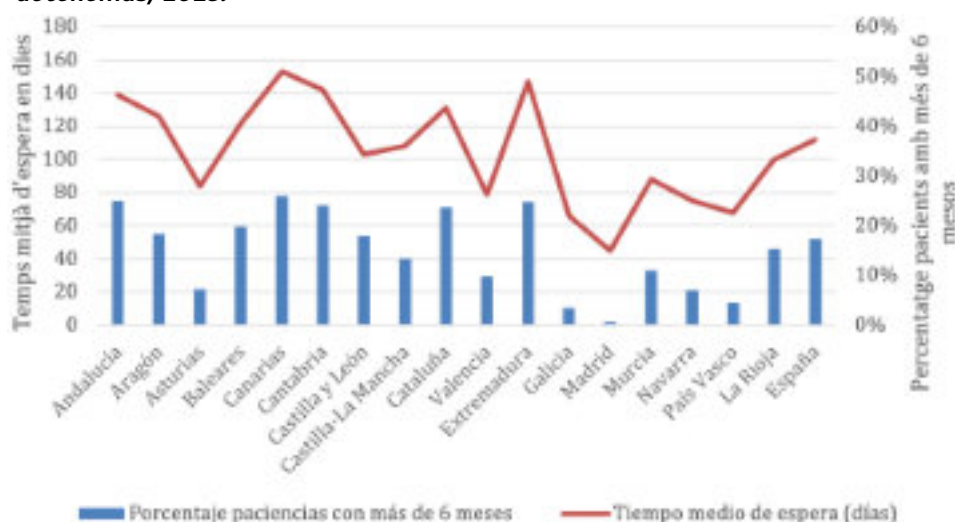
Fuente: IGAE

No se pretende hacer un análisis exhaustivo del detalle de cómo se reparte el presupuesto entre las diferentes funciones y capítulos, ya que este ejercicio es tan profundo que merece ser tratado en un

trabajo aparte. La idea básica es que, si un gobierno regional tiene un gasto público elevado, eso se debería traducir en una mejora de los servicios, siempre que el grado de eficiencia sea el deseable. El problema de Cataluña es que, a pesar de ser la segunda comunidad del régimen común que más gasta por habitante, no aparece entre las que mejor desempeño ofrecen.

A continuación, se realiza un somero repaso de algunos indicadores que ayuda a entender esta situación. Empezando por la sanidad, el tiempo medio de espera en intervenciones quirúrgicas no urgentes en España es de 112 días, mientras que en Cataluña la espera es de 19 días más, es decir, 131 días. Por otro lado, el porcentaje de pacientes con más de 6 meses de espera asciende al 17,4% del total, mientras tanto alrededor de 1 de cada 4 catalanes llevan esperando más de medio año por una intervención quirúrgica. Es cierto que Cataluña cuenta con una población más dispersa, pero eso no justifica enteramente su posición. Por ejemplo, en Galicia, con 91 habitantes por kilómetro cuadrado, el porcentaje de pacientes con esperar superiores a los 6 meses es de 20 puntos inferior a Cataluña con 150 habitantes por kilómetro cuadrado más.

Gráfico 6. Tiempo medio de espera en días y porcentaje de pacientes con más de 6 meses para una intervención quirúrgica no urgente en las comunidades autónomas, 2023.



Fuente: Ministerio de Sanidad.

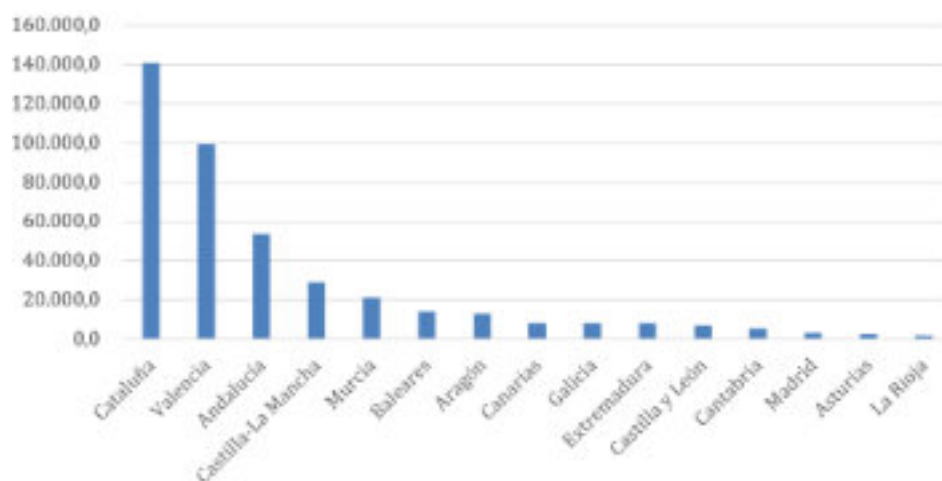
Con respecto a la educación, el informe PISA sitúa a Cataluña entre las comunidades autónomas con peor rendimiento educativo. Además, en todas las áreas de conocimiento —matemáticas, lectura y ciencias— se observa un retroceso considerable respecto a los niveles de años anteriores. Cabe destacar que, en el mismo informe, indicadores relevantes como el de sentido de pertenencia, que mide la percepción de los estudiantes sobre su integración en el entorno escolar, alcanza solo 0,07 puntos en Cataluña, la cifra más baja de todas las comunidades autónomas españolas.

Gráfico 7. Puntuación en el informe PISA por comunidades autónomas y áreas de conocimiento, 2022.

		Matemáticas	Lectura	Ciencias
1	Castilla y León	498	498	506
2	Asturias	495	497	503
3	Cantabria	495	494	504
4	Madrid	494	496	502
5	La Rioja	493	487	500
6	Gallcia	486	485	506
7	Aragón	487	488	499
8	Navarra	482	478	489
9	C. Valenciana	473	482	483
10	UE	474	475	484
11	OCDE	472	476	485
12	España	473	474	485
13	País Vasco	482	486	480
14	Baleares	471	472	480
15	Extremadura	469	468	479
16	Murcia	463	468	482
17	Cataluña	469	462	477
18	Castilla-La Mancha	464	468	475
19	Andalucía	467	461	473
20	Canarias	447	463	473
21	Ceuta	395	404	410
22	Melilla	404	405	414

Fuente: El País a partir de OCDE y Ministerio de Educación.

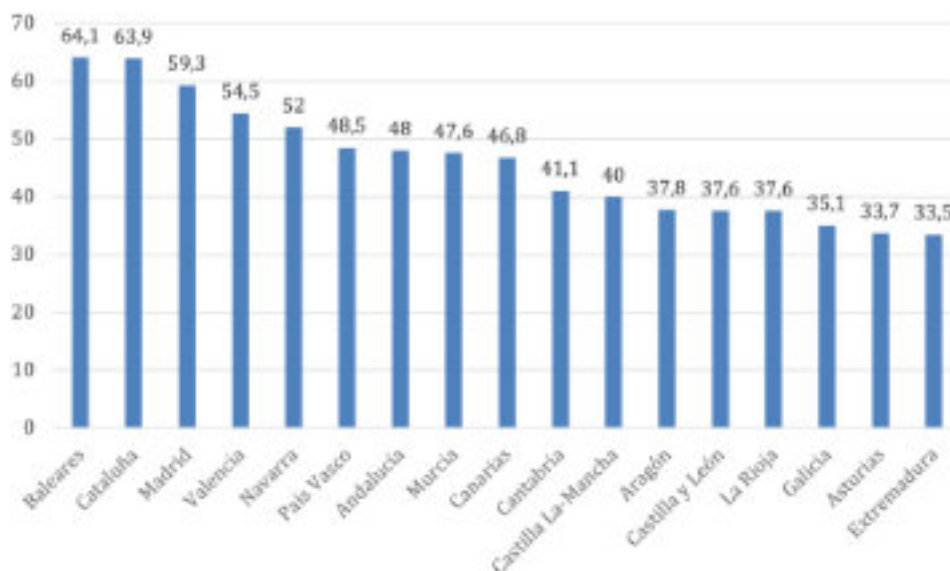
Gráfico 8. Sentimiento de pertenencia en la escuela por comunidades autónomas, 2022.



Fuente: OCDE.

Una de las funciones principales de cualquier administración pública es la de proporcionar seguridad a sus ciudadanos. Cataluña registra la segunda tasa de criminalidad más alta, es decir, sólo Islas Baleares la supera en el número de delitos por cada mil habitantes.

Gráfico 9. Tasa de criminalidad por comunidades autónomas, 2023.



Fuente: INE.

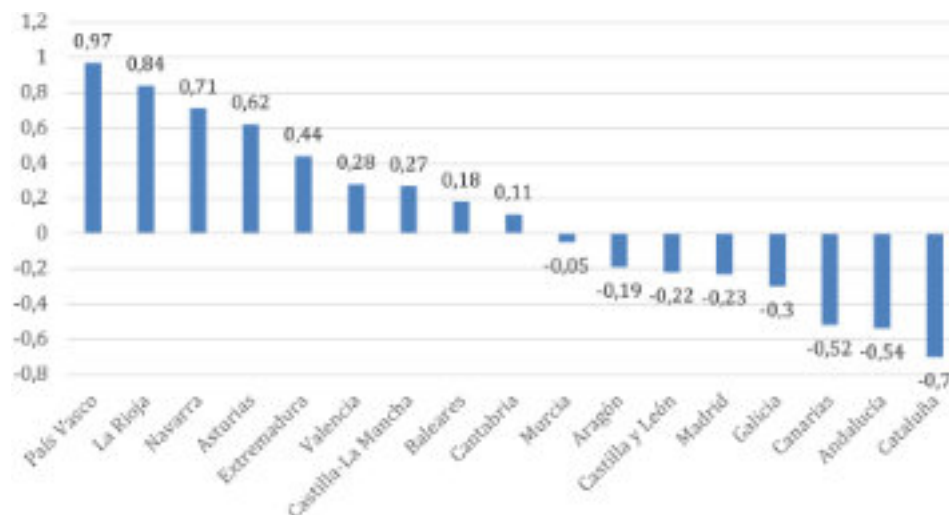
Por último, el Índice Europeo de Calidad de Gobierno (EQI) de 2021, elaborado por la Universidad de Gotemburgo, evalúa las percepciones ciudadanas sobre la corrupción, la imparcialidad y la calidad de los servicios públicos en las regiones europeas. En esta edición, Cataluña obtuvo una puntuación de -0,7, situándose como la comunidad autónoma española con la valoración más baja. En contraste, la Comunidad de Madrid alcanzó un valor de -0,23, superando a Cataluña en calidad de gobierno.

Esta tendencia no es aislada; en ediciones anteriores del EQI, Cataluña también se ha ubicado por detrás de Madrid y del promedio de las comunidades autónomas. Por ejemplo, en 2017, Cataluña obtuvo una puntuación de -0,3, mientras que Madrid registró -0,13. Estos resultados reflejan una percepción ciudadana menos favorable hacia la calidad de gobierno en Cataluña en comparación con otras regiones españolas.

De hecho, el informe de la edición de 2021 del EQI dedica un análisis al caso de Cataluña, destacando varias explicaciones para su bajo desempeño en comparación con otras regiones. Aunque se detallará más adelante, uno de los factores críticos mencionados es la polarización política, que ha obstaculizado el consenso en las decisiones gubernamentales. La administración pública de Cataluña también se percibe afectada por un exceso de burocracia que ralentiza los procesos administrativos, generando parálisis y limitando la innovación en el sector público. (Charron et al., 2022)

En un sugerente artículo, Benito Arruñada (2024) afirma que, en Cataluña, el alto gasto público y la burocracia crean una especie de "trampa rentista" en donde el dinero público se destina más a sostener privilegios que a mejorar la calidad de los servicios. Es decir, la gestión de las políticas públicas en Cataluña es ineficiente porque, a pesar del alto nivel de desembolsos, la captura de rentas impide una mejora en la prestación de los servicios estatales.

Gráfico 10. Índice de Calidad de Gobierno de las comunidades autónomas, 2021.



Fuente: Universidad de Gotemburgo.

3. Los mitos del declive catalán

Desde ciertos sectores de la sociedad catalana se ha sugerido que el pobre desempeño observado en apartados anteriores se puede explicar por el maltrato sistemático al que el centralismo político y financiero somete a Cataluña. Para entender esta posición, puede servir de referencia el documento¹ firmado por los dos últimos partidos que han ocupado la Generalitat, esto es PSC y ERC, para que el segundo prestase sus votos al primero y así convertir a Salvador Illa en President.

En las siguientes páginas se profundizará en el segundo punto del documento, es decir, en el acuerdo para un nuevo modelo de financiación singular, ya que es el que guarda más relación con la política económica de la que depende buena parte de los indicadores mostrados anteriormente. Cabe mencionar que se hará una interpretación literal del acuerdo, ya que todavía es una declaración de intereses más que un acuerdo del que se conocen todos los detalles y su desarrollo.

3.1. La infrafinanciación y la concentración política alrededor de Madrid

De acuerdo con el acuerdo, Cataluña, sufre una infrafinanciación "sostenida en el tiempo que supera con creces lo que correspondería a un modelo de solidaridad entre territorios." Según esta tesis, estas deficiencias tienen un impacto en los servicios públicos e infraestructuras del territorio. Para ello, según el documento, es necesario profundizar en "la autonomía financiera, la coordinación, la solidaridad y la transparencia en las relaciones fiscales y financieras entre las administraciones públicas, así como los principios de suficiencia de recursos, responsabilidad fiscal, equidad y lealtad institucional entre administraciones". Es, imposible no estar de acuerdo con esto, dadas las deficiencias del modelo de financiación autonómica, aunque, como se argumentará más adelante, parte de un diagnóstico y unas soluciones erróneas.

Puede empezarse este análisis con la presentación de los datos de las balanzas fiscales, que es el instrumento estadístico que nos permite ver qué incidencia territorial tienen los ingresos y gastos del conjunto de las Administraciones Públicas. Precisamente, las balanzas fiscales han sido utilizadas en varias ocasiones, tanto desde un punto de vista técnico como desde un punto de vista político, para poner de manifiesto la inequidad del reparto territorial de los costes y beneficios del sector público.

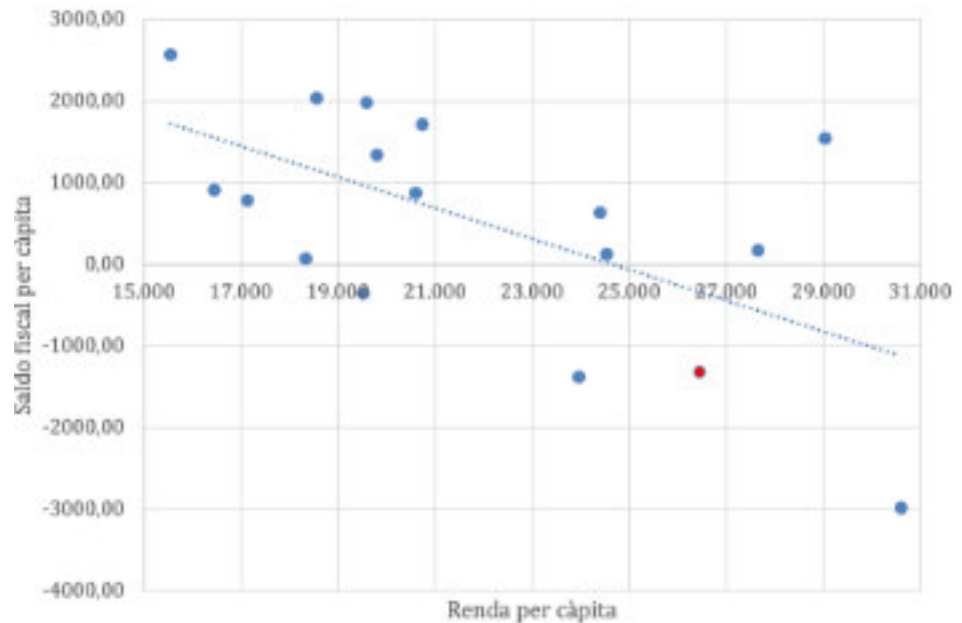
No es objeto de discusión las cuestiones metodológicas de su cálculo (carga-beneficio o flujo monetario)². El intento más riguroso por intentar ofrecer algo de luz sobre las relaciones fiscales de las autonomías con el Estado es el Sistema de Cuentas Públicas Territorializadas. Aunque los últimos datos disponibles son de 2014, sirven para hacerse una idea de la distribución territorial del

¹ El documento está disponible en el siguiente enlace: https://s1.elespanol.com/2024/07/30/actualidad/Acuerdo_PSC_ERC_Espanol.pdf.

² Ver de la Fuente (2024b) y Borrel y Llorach (2024) para una discusión más profunda.

presupuesto público. Como es de esperar, el saldo fiscal muestra una relación negativa con respecto a la renta per cápita de las comunidades autónomas. De hecho, Cataluña, en rojo, se sitúa relativamente cerca de la recta de regresión. Es decir, su saldo fiscal negativo de 1.317 euros por habitante es el que cabría esperar dado su nivel de renta.

Gráfico 11. Saldo fiscal y renta per cápita de las comunidades autónomas, 2014.

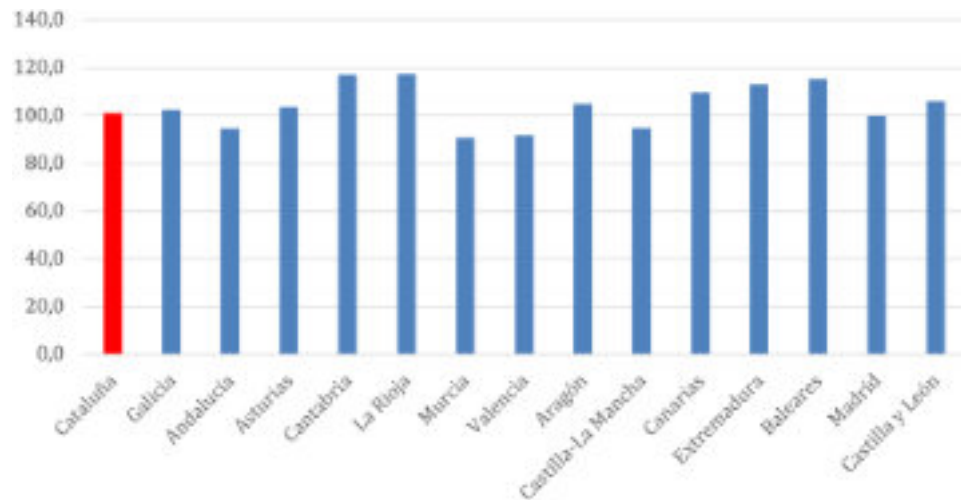


Fuente: Ministerio de Hacienda.

Además, cabe destacarse que la naturaleza de la mayor parte de estos saldos fiscales es de ingresos. En concreto, alrededor de dos terceras y tres cuartas partes de los saldos fiscales regionales se explican porque en los territorios de más renta se pagan más impuestos. En la parte del gasto, adquiere una gran importancia el sistema de financiación autonómica, por lo que merece la pena pararse en este punto para ver la situación de Cataluña. Sin embargo, conviene resaltar que en los datos del ejercicio 2014, el saldo fiscal relativo de Cataluña por el lado del gasto es positivo.

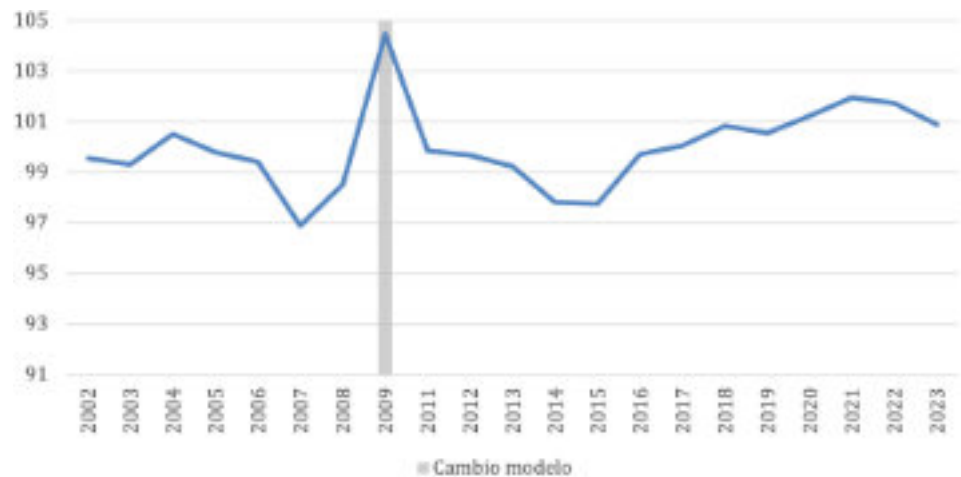
Para el último ejercicio liquidado, Cataluña dispone de una financiación a competencias homogéneas por habitante ajustado de 100,9. Desde el año 2002, Cataluña registra un índice de financiación efectiva igual al promedio de las comunidades de régimen común.

Gráfico 12. Financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado, media=100, 2022.



Fuente: Fedea.

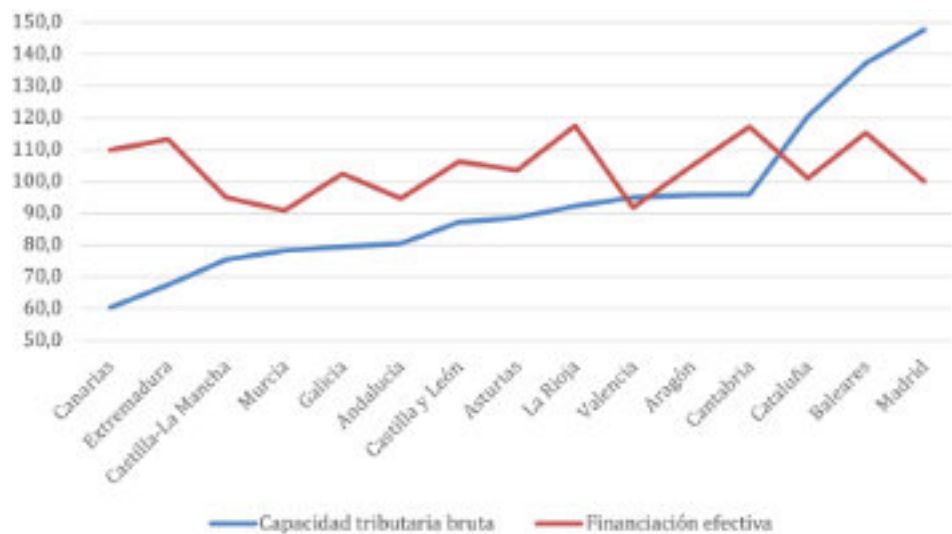
Gráfico 13. Evolución de la financiación efectiva a competencias homogéneas por habitante ajustado de Cataluña, media=100.



Fuente: Fedea.

Es cierto que el sistema también muestra resultados poco comprensibles en cuanto a la ordenación final de la financiación de las comunidades autónomas del régimen común. Cataluña es la tercera región con mayor capacidad tributaria bruta, es decir, sin ejercer su capacidad normativa, pero una vez que se aplican los diferentes fondos del sistema, se convierte en la comunidad autónoma número 10 en cuanto a financiación efectiva a competencias homogéneas.

Gráfico 14. Financiación efectiva a competencias homogéneas y capacidad tributaria bruta por habitante ajustado, media=100, 2022.



Fuente: Fedea.

Esta queja sobre la ordenación del sistema está justificada. Es decir, como bien apunta de la Fuente (2024c), no se trata de darle más al que más tiene, sino de quitarle menos. También debe apreciarse que la queja que hace Cataluña también sirve para Baleares o para Madrid. La Comunidad de Madrid ha sido criticada notablemente por su política fiscal, acusándola de hacer una especie de dumping fiscal. Pero Madrid no deja de aportar al sistema, ya que la contribución al Fondo de Garantía se basa en la recaudación en términos normativos, es decir, sin ejercer su capacidad para rebajar impuestos. Cada madrileño aporta al sistema un saldo negativo de 1.131 euros.

Como contrapunto, es pertinente destacar, sin embargo, que Madrid carece de un hinterland menos desarrollado al cuál transferir recursos y por ende está exenta de la redistribución interna dentro de su territorio, lo que dota a esta comunidad de un instrumento fiscal anómalo a nivel comparado. En Alemania (Berlín), Australia (Canberra), o EEUU (Washington), Madrid sería un distrito federal sin competencias a nivel fiscal.

Otra forma de establecer la ordenación es en base a lo que se recoge en el artículo 206.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

“El Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas.”

Es decir, si se realiza el ejercicio de añadir al PIB por habitante los saldos del sistema de financiación autonómica, Cataluña se mantendría exactamente en la misma posición, sólo por detrás de la Comunidad de Madrid, que es la región con mayor capacidad tributaria. Es decir, según el criterio fijado por el Estatuto, ya se está cumpliendo el principio de ordinalidad. Todavía en el caso de aplicarse el criterio de ordinalidad en función de la financiación efectiva por habitante ajustado, el alcance de esta redistribución

es, ciertamente, limitado. En la segunda tabla puede apreciarse que, si Cataluña fuese la tercera región en cuanto a financiación efectiva, tendría unos recursos por habitante ajustado de 3.877 euros —misma financiación que Baleares, que es la tercera región en financiación efectiva. Dado que la capacidad tributaria por habitante ajustado de Cataluña es de 3.670 euros, esto implicaría un coste de 207 euros por habitante ajustado. La diferencia en renta por habitante entre ambas regiones es de 2.951 euros.

Tabla 1. Ordenación del sistema de financiación autonómico y renta per cápita de las comunidades autónomas de régimen común, 2022.

Comunidad autónoma	Renta per cápita	Ranking	Saldo SFA per cápita	Renta per cápita + saldo SFA	Ranking después de saldo SFA
Madrid	38,443.73	1	-1086.20	37,357.53	1
Cataluña	32,559.46	2	-266.46	32,293.01	2
Aragón	31,056.07	3	644.21	31,700.27	3
La Rioja	29,582.19	5	1173.88	30,756.08	4
Baleares	29,607.78	4	-288.33	29,319.45	5
Castilla y León	26,999.00	6	996.45	27,995.44	6
Cantabria	26,177.82	7	1037.82	27,215.64	7
Galicia	25,911.83	8	1108.41	27,020.24	8
Asturias	25,682.60	9	842.16	26,524.76	9
Valencia	24,483.00	10	191.55	24,674.55	10
Canarias	22,311.48	13	1879.59	24,191.07	11
Murcia	23,205.10	11	655.71	23,860.82	12
Castilla-La Mancha	22,579.56	12	924.43	23,504.00	13
Extremadura	21,345.20	14	1839.31	23,184.51	14
Andalucía	21,097.04	15	714.07	21,811.11	15

Fuente: elaboración propia a partir de Fedea.

Tabla 2. Cambio en la posición de capacidad fiscal y financiación efectiva por comunidades autónomas de régimen común, 2022.

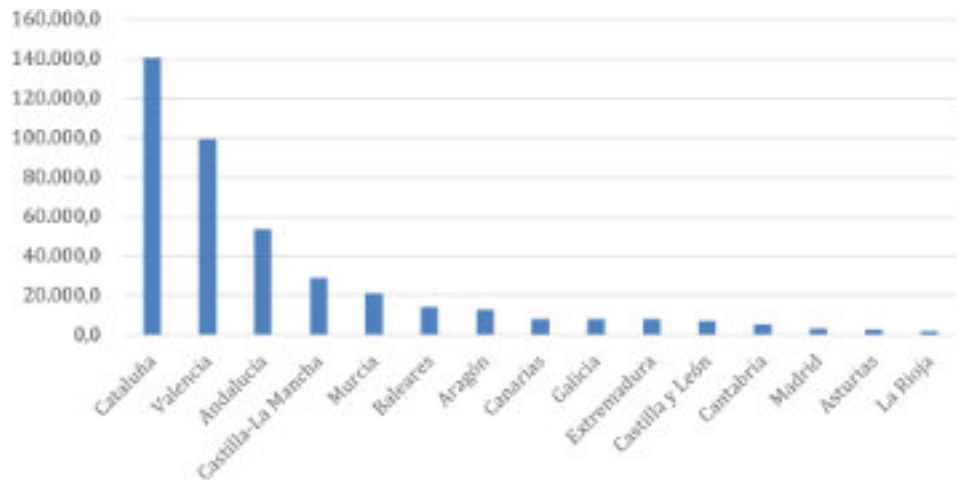
Comunidad Autónoma	Capacidad tributaria bruta por habitante ajustado	Ranking capacidad tributaria	Financiación efectiva por habitante ajustado	Ranking financiación efectiva
Madrid	4,494	1	3,364	11
Baleares	4,173	2	3,877	3
Cataluña	3,670	3	3,396	10
Cantabria	2,917	4	3,944	2
Aragón	2,915	5	3,529	7
Valencia	2,889	6	3,089	14
La Rioja	2,806	7	3,954	1
Asturias	2,694	8	3,484	8
Castilla y León	2,653	9	3,573	6
Andalucía	2,449	10	3,182	13
Galicia	2,417	11	3,448	9
Murcia	2,382	12	3,056	15
Castilla-La Mancha	2,293	13	3,193	12
Extremadura	2,053	14	3,809	4
Canarias	1,836	15	3,696	5

Fuente: elaboración propia a partir de Fedea.

Además del sistema de financiación autonómica, hay que destacar que el Gobierno central ha puesto sobre la mesa ciertos instrumentos que han permitido mejorar la condición financiera de las comunidades autónomas. En concreto, se trata del Fondo de Liquidez Autonómico (FLA) y el mecanismo extraordinario para el pago a proveedores (MPP), ambos creados en 2012 y que, posteriormente, en 2014, se han integrado en el Fondo de Financiación a Comunidades Autónomas. El MPP ya no está vigente, pero el FLA, junto al mecanismo de Facilidad Financiera, ofrecen préstamos a los gobiernos regionales con tipos de interés inferiores a los que habrían podido obtener las comunidades autónomas en el mercado

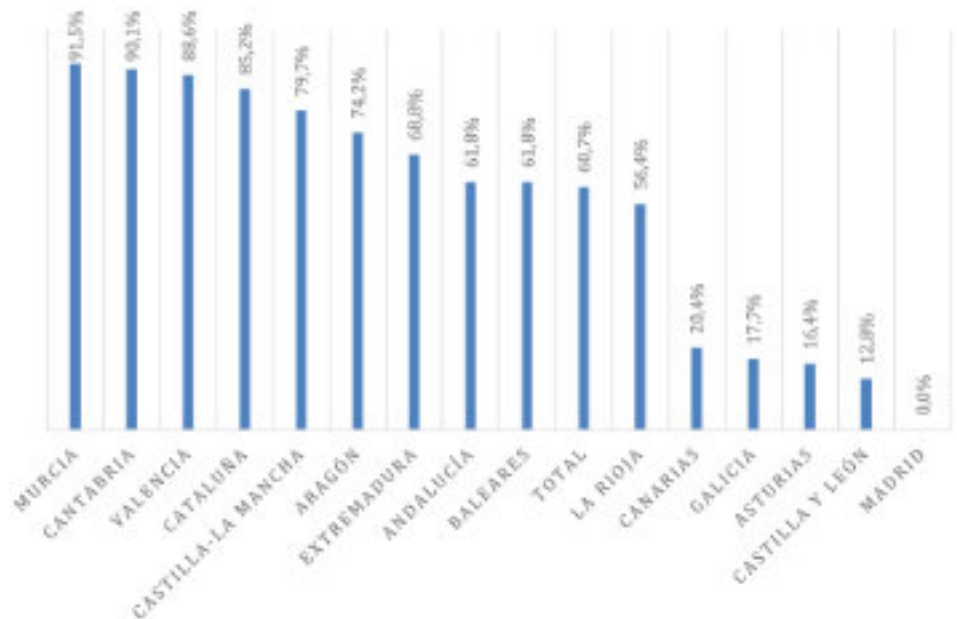
Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, Cataluña es la región que más préstamos ha recibido a través de estos mecanismos, hasta superar los 140.000 millones de euros. Le sigue la Comunidad Valenciana con 100.000 millones de euros y Andalucía con alrededor de 55.000 millones de euros. Esta ayuda implica que el Gobierno central ha sustituido a otros acreedores y se ha convertido en el prestamista más importante de la Generalitat, tal y como se aprecia en el gráfico 16. En concreto, el 85% de su deuda está constituida por préstamos del Fondo de Financiación a las comunidades autónomas. Con fecha de junio de 2024, los importes pendientes ascienden a 75.813 millones de euros, lo que implica que Cataluña acumula el 37% de los saldos adeudados por las comunidades autónomas a través de estos mecanismos.

Gráfico 15. Total de préstamos concedidos a las comunidades autónomas a través de los mecanismos adicionales de financiación, en millones de euros, 2012-2024.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

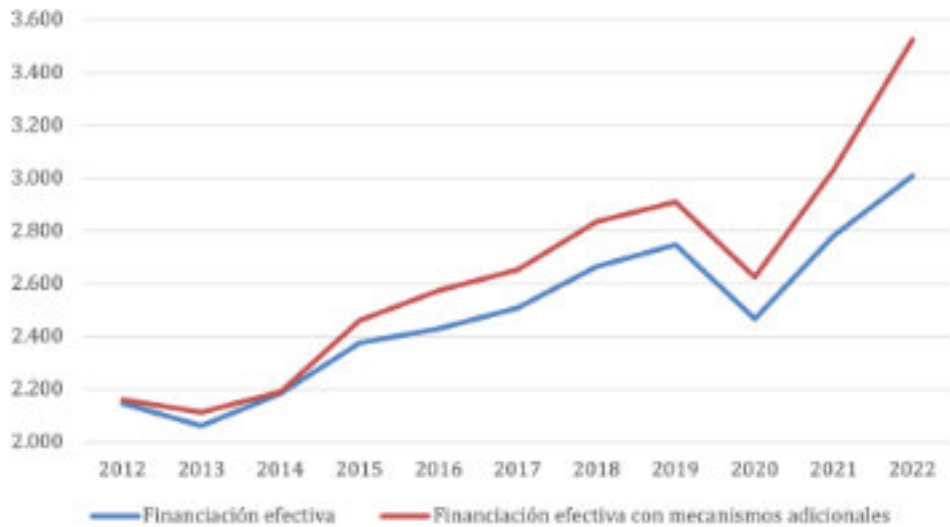
Gráfico 16. Deuda pública de las comunidades autónomas en manos del Gobierno central a través del Fondo de Financiación, como porcentaje del total de deuda pública, junio 2024.



Fuente: Banco de España.

Al facilitar una financiación en unas condiciones más favorables a las de mercado, esto supone una ayuda implícita que debe tenerse en cuenta a la hora de calcular los recursos que proporciona la Administración Central a las comunidades autónomas. Este ejercicio, realizado por Ángel de la Fuente (2024d) apunta a que, entre el año 2012 y el año 2022, Cataluña ha recibido 5.437 millones de euros adicionales a través de esta vía. Tan sólo en el año 2022 esto implica que ha aumentado su financiación efectiva por habitante ajustado con respecto a la media en 2 puntos. En el gráfico puede apreciarse el aumento de la financiación gracias a estos mecanismos y al aplazamiento de liquidaciones negativas del sistema de financiación autonómica.

Gráfico 17. Evolución de la financiación efectiva por habitante ajustado con y sin mecanismos adicionales de financiación en Cataluña.



Fuente: Fedea.

3.2. La concentración de las inversiones alrededor de Madrid

Otro de los argumentos utilizados es la necesidad de modificar el actual sistema de financiación. En otras palabras, se esgrime la existencia de una falta de autonomía financiera por parte de las comunidades autónomas que explica que las inversiones realizadas por el Gobierno central han sido escuetas en territorio catalán.

Con respecto a la falta de autonomía, es cierto que, como se indica en el informe de la Comisión de Expertos de 2017 sobre la reforma de la financiación territorial³, está limitada ya que, en el modelo actual, no existe una correspondencia adecuada entre las competencias de gasto asignadas y las fuentes de ingreso disponibles. La capacidad normativa es reducida y, en general, hay poco margen de gestión y de capacidad de recaudación, lo que afecta el control democrático y limita los incentivos para un gasto eficiente. Esta situación demanda una reforma profunda que fortalezca la autonomía fiscal y permita un autogobierno más efectivo, eliminando dependencias excesivas y promoviendo una gestión más equitativa (Instituto Ostrom, 2022).

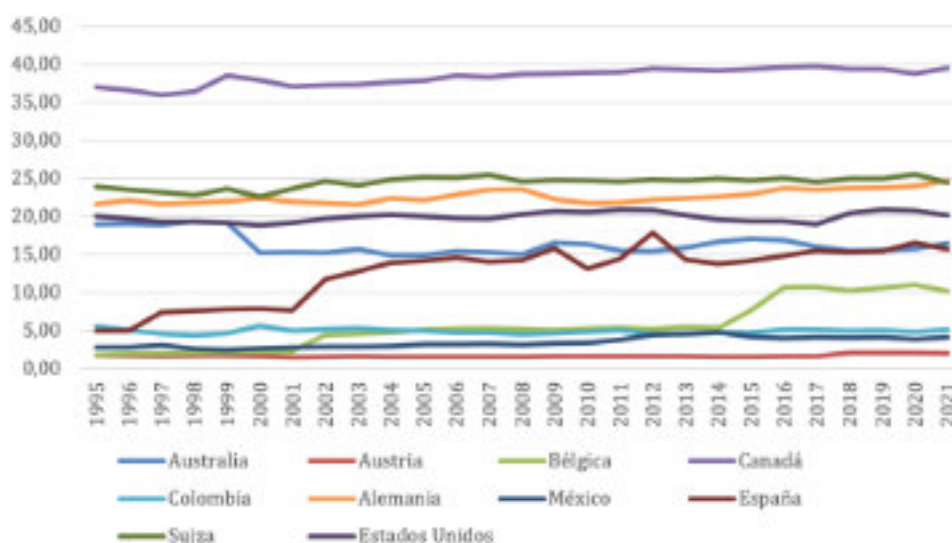
Una reforma efectiva del sistema de financiación autonómica pasa por dotar a las comunidades autónomas de mayores herramientas tributarias, en lugar de aumentar los recursos del sistema. Este enfoque fortalece la responsabilidad fiscal y política de los gobiernos regionales, obligándolos a equilibrar sus decisiones de gasto con el esfuerzo fiscal que estas implican. Al permitir que las comunidades modulen sus ingresos a través de impuestos claramente percibidos por los ciudadanos, se eliminan los problemas de riesgo moral y las restricciones presupuestarias blandas. Además, se evitan los incentivos perversos derivados de

³ Informe disponible en el siguiente enlace: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf

transferencias estatales sin contrapartida, promoviendo una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública.

Sin embargo, este argumento no invalida el hecho de que España es un país altamente descentralizado. Como ha resaltado Santiago Lago-Peñas (2019), la reforma, por lo tanto, es más cualitativa que cuantitativa.

Gráfico 18. Evolución del porcentaje de los ingresos fiscales en manos de los gobiernos regionales de los países de la OCDE.

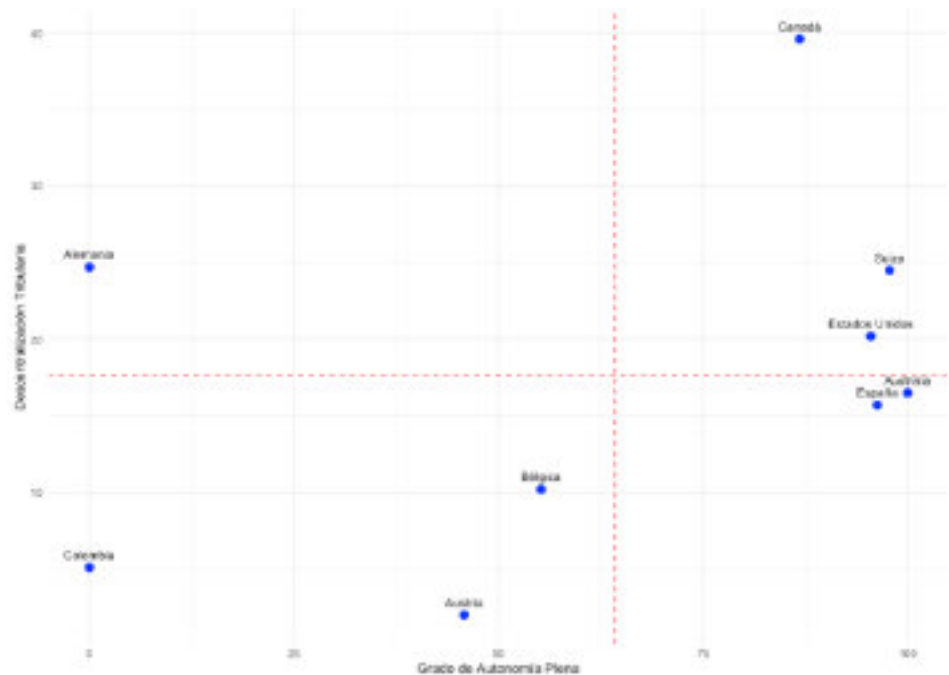


Fuente: OCDE.

Las comunidades autónomas, en términos comparados, cuentan con un elevado grado de autonomía tributaria, es decir, el nivel de descentralización fiscal efectiva hacia nuestras comunidades autónomas es ya uno de los más elevados del mundo, al poder decidir, de manera discrecional, los tipos, bonificaciones y deducciones del 95% de sus ingresos fiscales.

Por lo tanto, las reformas en sentido cualitativo podrían incluir la participación de las comunidades autónomas en la toma de decisiones de manera colegiada sobre impuestos indirectos, como el IVA y los impuestos sobre consumos específicos, permitiéndoles intervenir en unos tributos en los que actualmente solo reciben transferencias basadas en los rendimientos generados en su territorio. Además, sería crucial que las decisiones autonómicas en el IRPF se reflejaran rápidamente en las retenciones de los contribuyentes, evitando los retrasos actuales. Por último, se podría avanzar hacia la federalización de la Agencia Tributaria, transformándola en una entidad de titularidad mixta que permita a las comunidades autónomas un papel más relevante en la gestión tributaria, promoviendo una colaboración más efectiva entre los distintos niveles de gobierno. (Lago-Peñas, 2019)

Gráfico 19. Relación entre el grado de descentralización tributaria y autonomía plena de los gobiernos regionales de la OCDE, 2021.

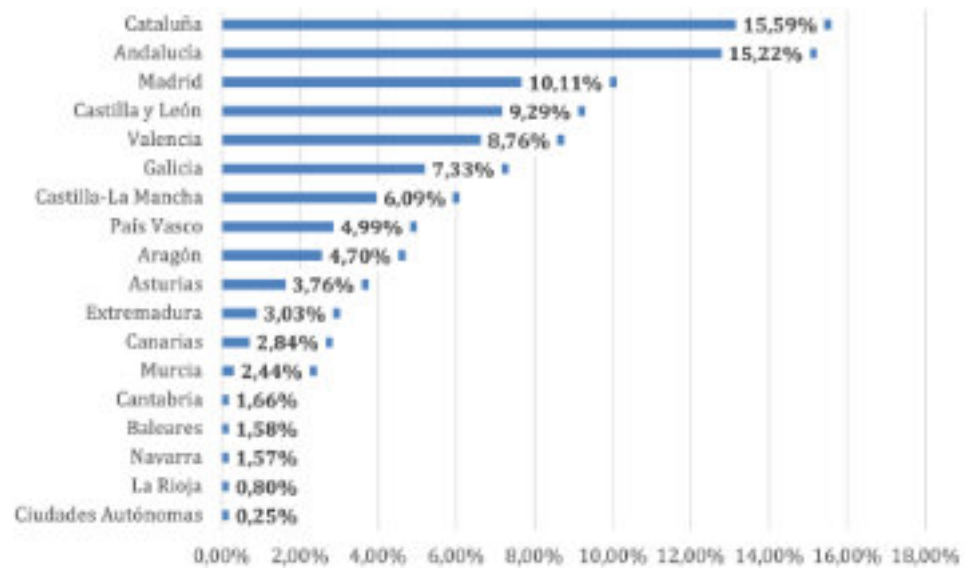


Fuente: OCDE.

En cuanto a la falta de inversiones, aunque es cierto que la ejecución presupuestaria deje mucho que desear, este tipo de análisis que se centran en la ejecución de un periodo contable específico, obvian que este dato está influido por factores circunstanciales, como el calendario administrativo, y no refleja necesariamente la evolución del capital público acumulado a largo plazo.

De este modo, el stock de capital neto en infraestructuras estimado por la Fundación BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE) apunta a que Cataluña es la región que más inversión ha recibido, con un 15,59% del total para el último año con datos disponibles. Como se puede apreciar, Andalucía, con una mayor extensión geográfica, tiene un menor stock de capital. Al mismo tiempo, se puede comprobar que Madrid, aunque requiere menos infraestructura, no parece que esté en una situación significativamente mejor en términos de dotación de capital público.

Gráfico 20. Distribución del stock de capital neto en infraestructuras públicas, 2020.



Fuente: BBVA-Ivie.

4. Las realidades del declive catalán: son las instituciones

Como se ha explicado en el tercer apartado del presente informe, no parece que ni la infrafinanciación ni la falta de inversiones en Cataluña justifiquen el estancamiento económico descrito en el primer apartado y el deterioro de los servicios públicos detallado en el segundo. Por el contrario, el problema podría radicar en la calidad institucional, la confianza social, la incertidumbre regulatoria y la alta fiscalidad.

Una hipótesis es que la calidad institucional en Cataluña se vea afectada por prácticas como el "*pactisme*", un enfoque histórico que prioriza acuerdos personalizados sobre la aplicación imparcial de la ley. Este personalismo dificulta el desarrollo de instituciones sólidas y fomenta la captura de rentas, desviando recursos hacia intereses particulares en lugar de destinarlos al bien común. Además, la desconfianza social resultante de estas prácticas reduce la cooperación y la eficiencia económica. (Arruñada, 2022)

La incertidumbre regulatoria y la elevada carga fiscal también contribuyen al estancamiento económico (Instituto Ostrom 2022). Frecuentes cambios normativos y una fiscalidad elevada desincentivan la inversión y la actividad empresarial, limitando el crecimiento económico y la mejora de los servicios públicos. Por lo tanto, para abordar estos desafíos, es esencial fortalecer las instituciones, promover la confianza social y establecer un marco regulatorio y fiscal que favorezca la inversión y el desarrollo económico sostenible.

3.1. Calidad institucional, búsqueda de rentas y confianza social

A comienzos de los años 90, tal y como explican Rodríguez-Pose y Hardy (2021), Barcelona era vista como la ciudad con mayor potencial económico. Una sólida base industrial, su dinámica clase empresarial y su posicionamiento estratégico como enlace con Europa auguraban un papel preeminente como motor económico de España. Además, eventos como los juegos Olímpicos de 1992 reforzaron esta percepción, lo que consolidaba su imagen como ciudad global y modernizada. Sin embargo, en las últimas décadas Barcelona y Cataluña han sufrido un estancamiento en diversos indicadores socioeconómicos.

La tesis principal de estos autores es que la polarización social y los factores institucionales han desempeñado un papel crucial en la divergencia económica entre Madrid y Cataluña. La desconfianza y la falta de cohesión y capital social o relacional incrementan los costes de transacción y reducen la colaboración entre actores diversos. Esto supone restringir así el desarrollo de un entorno económico competitivo y dinámico. Precisamente, los ganadores del Premio Nobel de Economía en 2024, Daron Acemoglu, James A. Robinson y Simon Johnson, han demostrado que las instituciones

inclusivas, que promueven una participación amplia y garantizan derechos, son esenciales para el desarrollo económico. Por el contrario, las instituciones extractivas, que concentran el poder y los recursos en manos de unos pocos, conducen al estancamiento económico. La polarización y el personalismo habrían debilitado las instituciones inclusivas.

La confianza institucional depende en gran medida de la confianza social cuyo perímetro está marcado por el nivel de cohesión (o polarización). La polarización afecta negativamente a la movilidad y al potencial de desarrollo. Las tensiones políticas internas resultantes no solo dificultan la cohesión, sino que también afectan la capacidad de la región para adaptarse a los cambios económicos globales.

La gente tiende a conceder su confianza a los círculos más próximos y semejantes al del interesado y, por tanto, el perímetro de la confianza en los grupos tiende a ser mayor entre aquellos que comparten creencias, motivaciones y que incluso se espera que se comporten de una manera similar o predecible (Rokeach et al. 1960). Por la misma lógica, a menor cohesión, a mayor diferencia entre los individuos y los grupos, mayor será el grado de desconfianza; y, por extensión, cuanto mayor sea el grado de división social y política, menor será el grado de confianza social en una determinada comunidad o sociedad.

La confianza institucional es un factor clave para la sociedad y unos de los requisitos fundamentales para una buena gobernanza y el desarrollo económico (Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993; Easterly et al, 2006). Altos niveles de confianza facilitan la provisión de bienes públicos y promueven la constitución de actores sociales y sociedades civiles saludables, lo que contribuye al desarrollo económico y social de un país (Aker, 2007; Knack & Keefer, 1997) y al bienestar de sus habitantes (Fukuyama, 1995; Hommerich, 2012). Instituciones de alta calidad son capaces de implementar y mantener regulaciones consistentes y predecibles, lo que reduce el riesgo y la incertidumbre para los actores económicos.

Asimismo, Cataluña enfrenta un déficit significativo en la confianza en las instituciones, lo que ha generado un entorno donde las relaciones económicas y sociales dependen más de vínculos familiares o de grupos cercanos que de redes amplias y diversificadas. Este fenómeno refleja una sociedad menos inclusiva, donde la colaboración más allá de círculos cercanos se ve obstaculizada por la falta de confianza en las estructuras públicas y en otros actores sociales. Esta situación incrementa los costes de transacción, ya que las personas y las empresas necesitan invertir más recursos en garantizar la seguridad de sus acuerdos, limitando la inversión en actividades innovadoras o de alto impacto.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, el grado de confianza social es ligeramente inferior en Cataluña que en el promedio nacional y es 14 puntos inferior con respecto a los resultados de Madrid. Las grandes diferencias se encuentran en la confianza en la gente que ya se conoce o en los vecinos, en donde en Cataluña es notablemente superior. Estos serían los círculos más cercanos. Sin embargo, en Madrid existe un mayor grado de confianza generalizada y en la gente que se conoce por primera vez.

Finalmente, en cuanto a la confianza que inspira la gente de otra religión o nacionalidad, además de la familia, no existen diferencias notables.

Tabla 3. Grado de confianza en Cataluña.

	España	Madrid	Cataluña
Se puede confiar en la mayoría de la gente	41%	49,8%	35,8%
Confianza en la familia	86,9%	88%	87,8%
Confianza en la gente que se conoce	45,7%	34,1%	57,1%
Confianza en los vecinos	21,2%	16%	21,9%
Confianza en la gente que conoces por primera vez	5,5%	9,3%	6,2%
Confianza en personas de otra religión	9,9%	11,2%	10,7%
Confianza en la gente de otra nacionalidad	11,1%	10,1%	11,3%

Fuente: World Values Survey Wave 7 (2017-2022). Se muestra el porcentaje que declara tener un alto nivel de confianza (confianza plena).

La confianza en las instituciones inclusivas es un elemento esencial para el desarrollo económico, ya que fomenta la cooperación y reduce la fragmentación social. Sin embargo, en Cataluña, la polarización política ha erosionado esta confianza, debilitando la cohesión social.

La baja calidad institucional en Cataluña, mostrada en el gráfico 10, es un reflejo de las dinámicas comentadas hasta el momento, donde la fragmentación social, la búsqueda de rentas y la falta de cohesión han debilitado las estructuras públicas y su capacidad para fomentar un desarrollo inclusivo y competitivo. Estas dinámicas no solo han limitado la eficiencia en la asignación de recursos, sino que también han erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones, profundizando las desigualdades y frenando el potencial de crecimiento económico de la región.

La descentralización, si bien ofreció oportunidades de desarrollo regional, también ha facilitado prácticas de búsqueda de rentas en las que las decisiones estratégicas se han condicionado por intereses políticos más que por la eficiencia económica. La captura de rentas genera un entorno institucional donde el talento y los recursos se han desviado hacia el sector público autonómico, en detrimento del sector privado y de actividades productivas de alto valor añadido. Este contexto se refleja en ejemplos como la paralización de la ampliación del Aeropuerto del Prat, donde primaron decisiones orientadas a equilibrios internos antes que a

maximizar el potencial económico de Barcelona como centro global. (Fernández-Villaverde y Santos, 2022)

La captura de rentas refuerza un círculo vicioso de ineficiencia, donde los recursos se asignan de manera subóptima y el dinamismo económico se ve comprometido. En comparación con Madrid, que ha implementado políticas orientadas a estimular el crecimiento económico y atraer inversión, Barcelona ha estado más condicionada por un marco institucional donde se priorizan objetivos políticos que limitan la capacidad de la región para aprovechar su talento y recursos. Esta diferencia explica en parte la pérdida de competitividad relativa de Cataluña frente a otras comunidades autónomas con modelos de gobernanza más orientados al crecimiento.

4.2. Incertidumbre regulatoria y presión fiscal

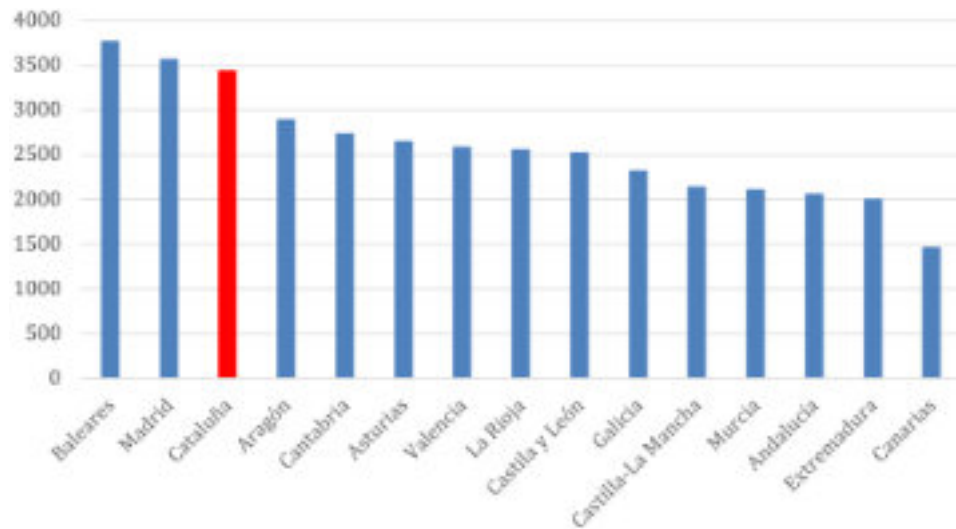
La deficiente calidad regulatoria, así como el bajo grado de confianza social y el clima de polarización ponen de manifiesto que en Cataluña existe un problema de tipo institucional. El reflejo del pobre desempeño institucional se puede apreciar en la política regulatoria y tributaria observada en los últimos años en Cataluña. En palabras de Arruñada (2023), "los gobiernos de la Generalitat y del Ayuntamiento la han convertido [Barcelona] en un doble infierno de inseguridad jurídica y fiscalidad expropiatoria".

Con respecto al sistema fiscal, es necesario precisar que este debe ser competitivo para impulsar el crecimiento económico y el bienestar social. Contar con un marco tributario eficiente y equitativo estimula la inversión y la innovación, fomenta el dinamismo empresarial y la creación de empleo. Si se reducen las cargas fiscales innecesarias y se minimizan las distorsiones en la actividad económica, se fortalece la productividad y se aumenta la competitividad de las empresas a nivel nacional e internacional.

El indicador más habitual para medir el grado de esfuerzo fiscal que realiza la población es el de presión fiscal, ya que permite obtener datos de fuentes fiables rápidamente y su comparación es sencilla. Con los últimos datos de recaudación del año 2021, se puede apreciar que Cataluña es la cuarta comunidad autónoma del régimen común con mayor nivel recaudatorio con respecto a su PIB y la tercera si se mide la recaudación en términos per cápita.

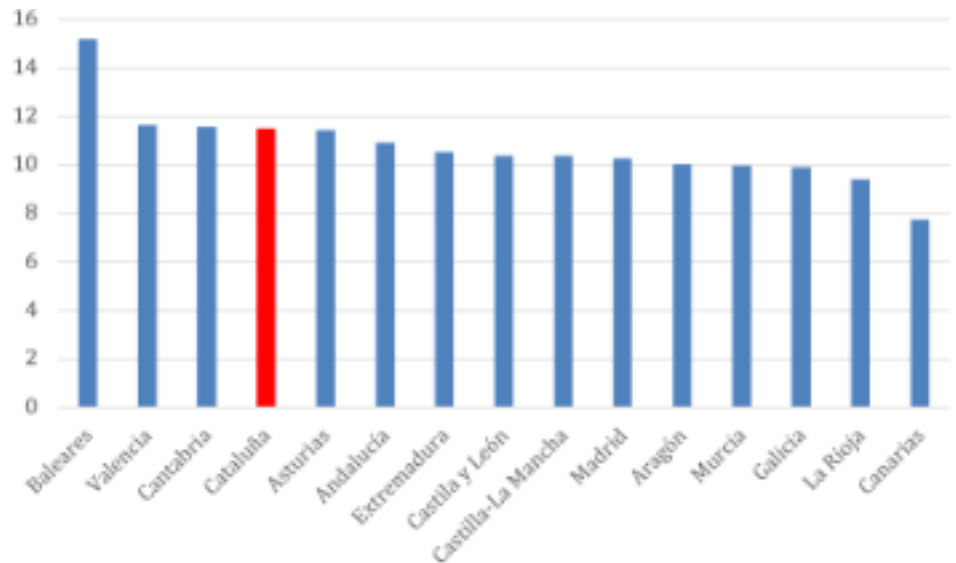
En concreto, cada catalán estaría pagando al fisco alrededor de 3.445 euros, lo que se sitúa en niveles similares a los de Madrid (3.574 euros por habitante). El promedio para España es de 2.637 euros. Por otro lado, la presión fiscal es del 11,5%, lo que supone 1,15 puntos de PIB más que la media nacional.

Gráfico 21. Recaudación per cápita por comunidades autónomas, 2021.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Gráfico 22. Presión fiscal por comunidades autónomas, 2021.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

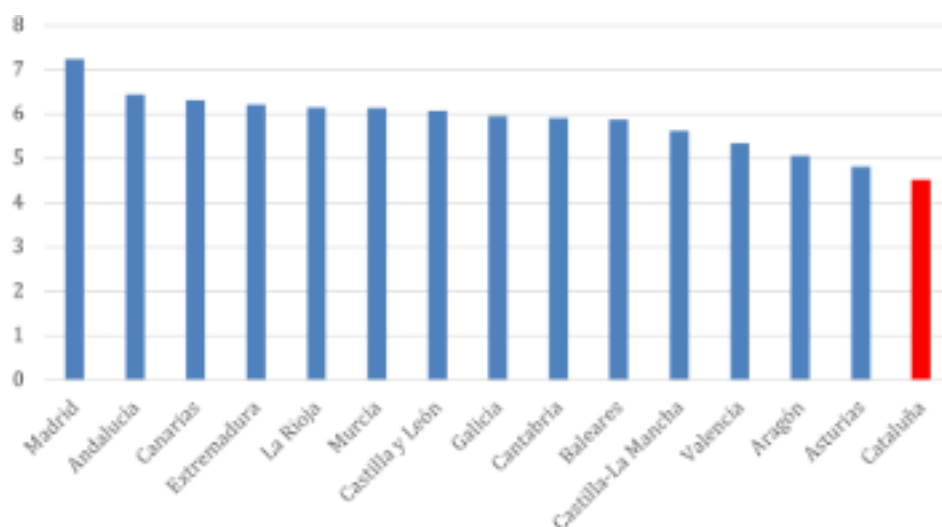
Aunque puede ser una buena primera aproximación, el indicador de presión fiscal sufre de varios límites para reflejar la competitividad de un sistema tributario. Por ejemplo, no captura aspectos como la simplicidad administrativa, el grado de progresividad o los incentivos fiscales específicos. De este modo, por ejemplo, la Fundación para el Avance de la Libertad y la Tax Foundation publican un índice específico que trata de capturar el nivel de competitividad fiscal de los gobiernos regionales.

Este Índice analiza cinco categorías basadas en cada uno de los impuestos cedidos tradicionales, es decir, Impuesto sobre el Patrimonio, Sucesiones y Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; a los que se añade el Impuesto sobre la Renta (parcialmente cedido), y los tributos propios. El resultado del

año 2024, que aparece en el siguiente gráfico, muestra a Cataluña como la región con peor puntuación.

Este resultado pone en evidencia la falta de competitividad fiscal en comparación con el resto de las comunidades autónomas. Algunos factores explicativos, entre otros factores, al elevado número de tributos propios y del exceso de gravamen en los impuestos cedidos total y parcialmente. Es decir, no sólo recauda una cantidad considerable de impuestos, sino que lo hace penalizando el dinamismo económico de la región.

Gráfico 23. Índice Autonómico de Competitividad Fiscal, 2024.



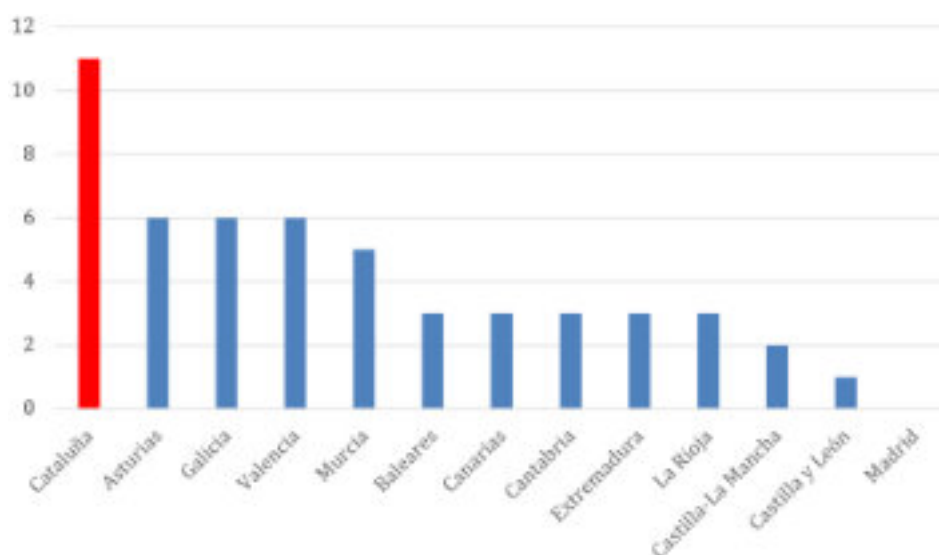
Fuente: Fundación para el Avance de la Libertad.

Como se ha comentado en el párrafo anterior, el número de tributos propios existentes en el marco tributario catalán es considerable. En total, en 2024 hay vigentes 11 impuestos que resumen a continuación:

1. Canon del agua.
2. Gravamen de protección civil.
3. Impuesto sobre grandes establecimientos comerciales.
4. Impuesto sobre las estancias en establecimientos turísticos.
5. Impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial.
6. Impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producidas por la industria.
7. Impuesto sobre las viviendas vacías.
8. Impuesto sobre las bebidas azucaradas envasadas.
9. Impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica.
10. Impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas.
11. Impuesto sobre instalaciones que inciden en el medio ambiente.

Sorprende que Cataluña cuente con tantos tributos propios en comparación con el resto de las comunidades autónomas de régimen común. Asturias, Galicia y Valencia, que comparten la segunda posición, cuentan con la mitad de los tributos (6) que Cataluña. Más si cabe si se tiene en cuenta su escaso impacto en la recaudación. Con la excepción de Canarias, ya que dado a su régimen especial el 13,2% de sus ingresos procede de estas figuras, el impacto para el total de las comunidades autónomas es del 2,2% del total de ingresos tributarios. En el caso específico de Cataluña, la recaudación supone el 3,6% del total de la recaudación. (Consejo General de Economistas, 2024)

Gráfico 24. Número de tributos propios en las comunidades autónomas de régimen común, 2024..



Fuente: Consejo General de Economistas.

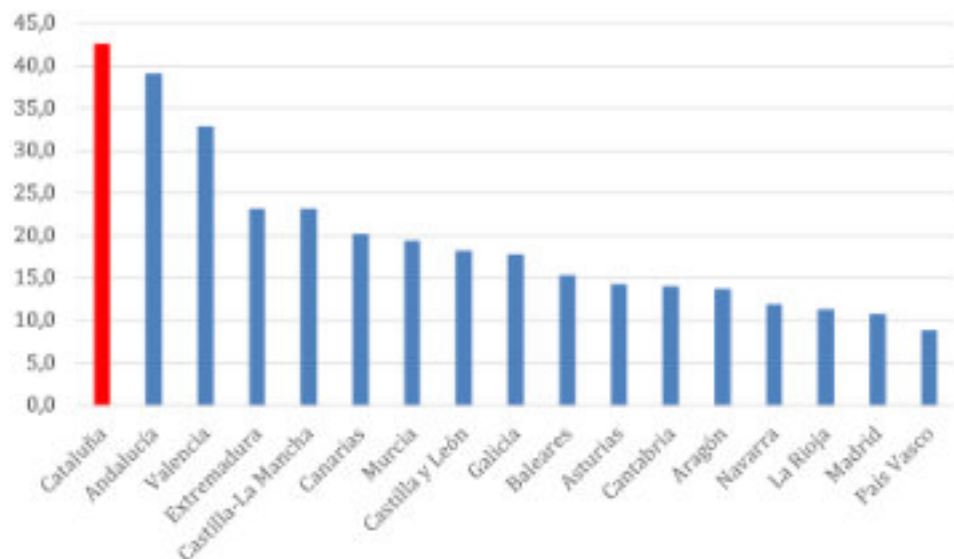
En cuanto a la incertidumbre regulatoria, Cataluña se ha consolidado como la región con mayor carga normativa de España, liderando en volumen y complejidad de regulación. Según los datos disponibles, promulgó 772 nuevas normas anuales en promedio entre 1995 y 2020, superando significativamente al resto de regiones (Foro de Regulación Inteligente, 2023). Este incremento en el número de regulaciones no solo genera altos costes de cumplimiento, sino que también aumenta la probabilidad de inconsistencias normativas y litigiosidad, lo que afecta negativamente a la seguridad jurídica y eleva los costes de transacción para empresas y ciudadanos. La elevada densidad normativa, acompañada de una diversidad regulatoria que varía por sectores, dificulta la interpretación y aplicación de las normas, imponiendo barreras adicionales especialmente para las pequeñas y medianas empresas, que tienen menos capacidad para absorber estos costes.

El impacto de esta sobrecarga regulatoria en el dinamismo económico de Cataluña es notable. Un estudio de Mora-Sanguinetti et al. (2024) estima que, si la región redujera su complejidad normativa al nivel de comunidades con menor carga, como Madrid o el País Vasco, experimentaría un aumento del 1,41%

en el nivel de empleo y del 0,25% en el número de empresas activas. Estas cifras evidencian que una simplificación del marco regulatorio podría liberar recursos significativos para el desarrollo económico, reduciendo la incertidumbre y estimulando la inversión y la creación de empleo. Sin embargo, la persistencia de este modelo regulatorio restrictivo representa un obstáculo estructural para la competitividad de la economía catalana.

Para muestra de la intensidad regulatoria de Cataluña, se puede observar en el siguiente gráfico como el número de regulaciones aprobadas por cada 1.000 euros de PIB por habitante es el mayor de entre el total de las comunidades autónomas, a pesar de relativizar esta cifra por el tamaño de la economía y de la región.

Gráfico 25. Número de regulaciones por cada 1.000 euros de PIB por habitante en las comunidades autónomas, 2022.



Fuente: elaboración propia a partir de Aranzadi e INE.

Por otro lado, la incertidumbre regulatoria en Cataluña ilustra cómo los cambios en el entorno político pueden impactar de manera negativa el desempeño económico. Según un análisis basado en la metodología de control sintético, Cataluña creó entre 27.000 y 31.000 empleos menos de los esperados en comparación con una región sintética formada por comunidades autónomas con características económicas similares. Este impacto equivale aproximadamente a un 1% del total de afiliados a la Seguridad Social en la región. (Echevarría, 2018).

De hecho, el deterioro económico no solo se reflejó en la afiliación laboral, sino también en la pérdida de competitividad frente a otras regiones como Madrid y la Comunidad Valenciana, que mantuvieron tasas de crecimiento del empleo privadas superiores al 3% durante el mismo periodo. Este caso subraya la importancia de un entorno regulatorio estable y predecible para garantizar un desempeño económico positivo. Los episodios de incertidumbre en Cataluña evidencian que la interacción entre shocks políticos y un

entorno regulatorio complejo amplifica los efectos adversos sobre el mercado laboral y la inversión. (Echevarría, 2018)

Un sector en el que se muestra una gran profusión regulatoria a pesar de la evidencia empírica que demuestra sus efectos negativos es el de la regulación del alquiler. En Cataluña, la Ley 11/2020 estableció límites a los precios del alquiler en municipios con mercados tensionados. Aunque esta regulación buscaba aumentar la asequibilidad de la vivienda, estudios muestran que redujo la oferta de alquileres en aproximadamente un 10%, especialmente en propiedades con precios superiores a los límites establecidos. Además, la política tuvo efectos redistributivos inesperados: mientras que los precios de las viviendas caras disminuyeron, los precios de los alquileres más económicos aumentaron, reflejando una convergencia hacia los precios de referencia en detrimento de los arrendatarios de menor renta (García-Montalvo et al., 2023).

La incertidumbre asociada a estas regulaciones, sumada a su efecto adverso en la oferta, agrava la escasez del mercado de alquiler y desalienta la inversión en nuevas construcciones destinadas al arrendamiento. Este caso pone en evidencia cómo la carga regulatoria, cuando no está bien diseñada o basada en evidencia empírica sólida, puede generar distorsiones económicas significativas. Además, estas políticas no abordan el problema estructural del mercado, que es la insuficiencia de oferta de vivienda. En lugar de establecer controles de precios, una estrategia más efectiva sería promover incentivos fiscales para los propietarios, fomentar la construcción de viviendas públicas o privadas destinadas al alquiler y garantizar una mayor seguridad jurídica para los inversores y arrendadores.

Formar parte de la Unión Europea elimina las barreras comerciales y no comerciales entre los estados miembros. Si bien el sector terciario sigue sujeto a numerosas reglas anticompetitivas, los servicios viajan mal, por lo que cada región tiende a cargar en mayor medida con las consecuencias de esas reglas. Ejemplos de ello podrían ser las diferencias entre Madrid y Barcelona en cuanto a la regulación de los taxis y de los horarios y la apertura de establecimientos comerciales, entre otros.

5. Conclusiones

La economía catalana enfrenta un contexto institucional y político que ha limitado su capacidad de crecimiento y competitividad. La carga regulatoria excesiva, la incertidumbre derivada de la gestión pública y la polarización política han debilitado el dinamismo productivo. La excesiva proliferación de regulaciones, sumada al predominio de políticas dirigidas a restringir mercados y redistribuir recursos de manera ineficiente, refleja una visión de la economía como un juego de suma cero. Esta mentalidad, en la que las ganancias de unos se perciben inevitablemente como pérdidas de otros, contrasta con las experiencias exitosas de economías que han priorizado un enfoque de suma positiva, donde las instituciones promueven la cooperación y la creación de valor.

Además, las políticas orientadas a proteger ciertos intereses locales han creado una economía más cerrada y menos competitiva. Por ejemplo, el control de precios en el mercado del alquiler, lejos de mejorar la asequibilidad, ha reducido la oferta y generado efectos adversos en los grupos más vulnerables. Este patrón resalta la necesidad de instituciones que fomenten un mercado abierto y reglas claras, alejadas de la captura de rentas y el clientelismo, elementos que han predominado bajo el modelo de gobernanza actual.

El contraste con la evolución económica de Madrid evidencia la importancia de un enfoque institucional orientado hacia la competitividad y la reducción de cargas regulatorias. Mientras que Cataluña ha incrementado su carga impositiva y complicado su marco normativo, Madrid ha adoptado políticas que fortalecen su atractivo como destino de inversión y residencia. Este enfoque basado en la mejora de la calidad institucional y la promoción de la actividad económica como un juego de suma positiva permitirían mejorar sustancialmente el dinamismo económico catalán.

La lección que ofrece el caso catalán es clara: las instituciones deben canalizar la competencia hacia actividades productivas en lugar de extractivas. Esto implica rediseñar las políticas públicas y normativas para fomentar un entorno que premie la innovación y la creación de valor, en lugar de la manipulación política y la redistribución arbitraria. A menos que Cataluña reoriente su modelo hacia la construcción de un marco institucional más eficiente y menos intervencionista, su economía seguirá siendo vulnerable a las dinámicas de estancamiento y pérdida de competitividad observadas en las últimas décadas.

En definitiva, el declive económico relativo de Cataluña subraya la importancia de abandonar el pensamiento de suma cero y adoptar un enfoque institucional que promueva el crecimiento inclusivo. La interrelación entre cohesión, confianza o capital social, certidumbre regulatoria y calidad institucional crea un círculo virtuoso que impulsa el desarrollo económico y social. Esta transformación requiere un compromiso con la estabilidad normativa, la reducción de la burocracia y la apertura de mercados, elementos esenciales para revitalizar la competitividad económica de la región y restaurar la posición de Cataluña como motor económico en España y Europa.

Referencias

- Aker, J.C. (2007). Social networks and household welfare in Tanzania: Working together to get out of poverty. SSRN Scholarly Paper.
- Álvarez-Nogal, C. & L. Prados de la Escosura (2007). The decline of Spain. (1500-1850): conjectural estimates. *European Review of Economic History*.
- Arruñada, B. (2022). El coste del pactismo: Por qué Cataluña va peor con autogobierno. *Letras Libres*, septiembre, 31-38.
- Arruñada, B. (2024, 29 de septiembre). Cataluña como trampa rentista. *The Objective*. <https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2024-09-29/cataluna-como-trampa-rentista/>
- Charron, N., Bauhr, M., Lapuente, V., Fernández-Vázquez, P., Chmieleński, P., & Wieliczko, B. (2022). Measuring the Quality of Government at the Sub-National Level and Comparing Results with Previous Studies: Final Technical Report & Select Case Studies in Spain and Poland. Directorate-General for Regional and Urban Policy, European Commission.
- Consejo General de Economistas (2024). Panorama de la fiscalidad autonómica y foral 2024. <https://economistas.es/Contenido/REAF/Informes/Panorama2024.pdf>
- De la Fuente, A. (2024a). Series largas de algunos agregados económicos y demográficos regionales: Actualización de RegData hasta 2022. FEDEA, 2024-06.
- De la Fuente, A. (2024b). Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas. FEDEA, Apuntes 2024/19.
- De la Fuente, A. (2024c). Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán. FEDEA, Apuntes 2024/23.
- De la Fuente, A. (2024d). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2022. FEDEA, Estudios sobre la Economía Española 2024/31.
- Dincecco, M. & Katz, G (2016). State Capacity and Long-run Economic Performance. *Economic Journal*, 2016, vol. 126, issue 590, 189-218.
- Easterly, W. et al. (2006). Social Cohesion, Institutions, and Growth. Center for Global Development. Working Paper No. 94. 34
- Echevarría, V. (2018). El efecto de la incertidumbre en Cataluña: un análisis de control sintético. BBVA Research. <https://www.bbvarresearch.com/publicaciones/espana-el-efecto-de-la-incertidumbre-en-cataluna-un-analisis-de-control-sintetico/>
- Fernández-Villaverde, J. & Santos, T. (2022, 13 de noviembre). ¿Qué explica las diferencias de crecimiento entre Madrid, Cataluña y Andalucía? *El Confidencial*. https://blogs.elconfidencial.com/economia/la-mano-visible/2022-11-13/diferencias-crecimiento-madrid-cataluna-andalucia_3521543/

Foro Regulación Inteligente. (2023). Profusión regulatoria en las Comunidades Autónomas. Documento de Trabajo.

Fukuyama, F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. Free Press Paperbacks, Nueva York.

García-Montalvo, J., Monras, J. & Raya, J. M. (2023). Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña. *EsadeEcPol Insight* 44.

Hall, R. E. & Jones, C. I. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Other? *The Quarterly Journal of Economics*, 114(1), pp. 83-116. <https://doi.org/10.1162/003355399555954>

Hommerich, C. (2012). Trust and subjective well-being after the great east Japan earthquake, tsunami and nuclear meltdown: Preliminary results. *International Journal of Japanese Sociology*, 21: 46-64.

Institut Ostrom (2022). Mesurar per avançar – Anàlisi i recomanacions per a la sistematització de l'avaluació de polítiques públiques a Catalunya <https://www.institutostrom.org/2022/10/13/informe-mesurar-per-avancar-analisi-i-recomanacions-per-a-la-sistematitzacio-de-lavaluacio-de-politiques-publicues-a-catalunya/>

Institut Ostrom (2022). Descentralización y competencia fiscal. <https://www.institutostrom.org/wp-content/uploads/2022/11/InstitutOstrom-Informe-Descentralizacion-Competencia-Fiscal.pdf>

Institut Ostrom (2022). Un país sense límits: anàlisi i recomanacions per a la facilitació de l'activitat empresarial a Catalunya. <https://www.institutostrom.org/2022/10/03/informe-facilitacio-activitat-economica/>

Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112: 1251-1288.

Lago-Peñas, S. (2019). La descentralización tributaria en España: avances significativos retos pendientes. *Funcas, Cuadernos de información Económica*, 272.

Lago-Peñas, S., Fernández-Leiceaga, X. & Vaquero-García, A. (2017). Spanish fiscal decentralization: A sucessfull (but still unfinished) process. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(8), pp. 1509-1525. <https://doi.org/10.1177/2399654417704663>

Mora-Sanguinetti, J., Quintana, J., Soler, I. & Spruk, R. (2023). The heterogenous effects of a higher volume of regulation: evidence from more than 200k norms. *Journal of Regulatory Economics*, 65, 137-153. <https://doi.org/10.1007/s11149-023-09466-x>

Putnam, R.D., R. Leonardi & R.Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press

Rodríguez-Pose, A. & Hardy, D. (2021). Reversal of economic fortunes: Institutions and the changing ascendancy of Barcelona and Madrid as economic hubs. *Growth and Change*, 52, pp. 48-70. <https://doi.org/10.1111/grow.12421>

Rokeach, M., P. W. Smith & R.I. Evans (1960). *The Open and the Closed Mind: Investigations into the Nature of Belief Systems and Personality Systems*. New York: Basic Books.



www.institutostrom.org