



Informe

Mites i realitats del declivi econòmic català

INSTITUT OSTROM · MARÇ 2025

Mites i realitats del declivi econòmic català

Autor: Santiago Calvo López

MARÇ 2025

Taula de continguts

Sobre l'Institut Ostrom	4
Sobre l'autor	4
Resum	5
1. Introducció: el sorpasso de Madrid a Catalunya	7
2. Indicadors del pobre rendiment català	12
3. Els mites del declivi català	17
4. Les realitats del declivi català: són les institucions	28
5. Conclusions	37
Referències	38

Sobre l'Institut Ostrom

L'Institut Ostrom és el think tank de política pública líder a Catalunya. Els nostres principis fundacionals són el reconeixement del pluralisme, l'exercici de la tolerància, la salvaguarda dels drets civils, la promoció de les institucions inclusives, el foment de les societats obertes i l'impuls de l'economia de mercat.

Fundats el 2016, som un pol independent i no partidista de coneixement, debat i generació d'idees, compromès amb el pensament profund i rigorós i amb vocació d'incidir de forma determinant a l'opinió pública i les institucions catalanes, a través de la investigació, la divulgació i la influència en el debat públic.

La nostra institució rep el seu nom en homenatge a Elinor Ostrom Professora d'Economia Política, titular de la Càtedra Arthur F. Bentley de la Universitat d'Indiana i primera dona guardonada amb un premi Nobel d'Economia.

L'Institut està constituït per persones de generacions i àmbits professionals molt diversos, que coincideixen en la necessitat de proveir el país d'una capacitat d'anàlisi pròpia, independent i rigorosa. Buscar també convertir-se en una organització connectada a escala europea i mundial amb institucions líders al panorama liberal internacional.

Som membres de l'Atlas Network, xarxa integrada per gairebé cinc-cents think tanks de tot el món, entre els quals destaquen el Cato Institute i l'American Enterprise Institute (AEI) als Estats Units, el Fraser Institute canadenc; Adam Smith Institute (ASI) i l'Institute of Economic Affairs (IEA) al Regne Unit; l'Institut Timbro a Àustria o el Centre for Civil Society a l'Índia.

Sobre l'autor



Santiago Calvo López és Doctor en Economia i Màster en Fiscalitat Internacional per la Universitat Santiago de Compostela. Investigador visitant a la Hunter College de Nova York. Participa en diversos mitjans de comunicació com a analista econòmic entre els quals destaquen El Correo Gallego i EsRadio Galicia.

Resum

El present informe analitza les causes del deteriorament econòmic relatiu de Catalunya en les darreres dècades. En particular, se centra en la pèrdua de lideratge econòmic davant Madrid, que des del 2017 ha passat a ser la comunitat amb el PIB i la renda per càpita més alts d'Espanya.

L'estudi assenyala que, si bé la diferència econòmica entre regions es pot explicar en part per factors històrics i estructurals, en el cas català hi ha elements específics que han contribuït al seu estancament. Entre els indicadors analitzats, destaca que la Comunitat de Madrid genera 6.500 milions d'euros més que Catalunya malgrat tenir un milió d'habitants menys, fet que es tradueix en una diferència de renda per càpita del 18 % a favor de Madrid. A més, s'exposa que Catalunya ha crescut per sota de la mitjana nacional des del 1978 i que ha experimentat un descens del seu PIB per càpita en relació amb la mitjana de la Unió Europea des del 2010. No obstant això, Catalunya continua representant una quarta part de la indústria manufacturera i lidera en nombre d'exportacions, captació de talent digital, atracció d'inversió estrangera tecnològica, registres de patents i producció científica.

L'informe desmunta alguns dels mites més estesos sobre el declivi català. Si bé el sistema de finançament autonòmic presenta problemes significatius de disseny en l'ordenació final dels recursos entre les comunitats autònomes, des del 2002 Catalunya registra un índex de finançament efectiu igual a la mitjana de les comunitats de règim comú. Un altre mite analitzat és la idea que l'Estat ha afavorit Madrid en la distribució d'inversions. Tot i que s'han identificat problemes en l'execució pressupostària, l'estoc de capital públic acumulat és superior a Catalunya que a Madrid, fet que contradiu la narrativa de discriminació en infraestructures.

El nucli de l'informe se centra en la veritable causa de l'estancament econòmic de Catalunya: la seva deficient qualitat institucional. S'argumenta que factors com l'augment de la polarització política i el deteriorament del capital social han debilitat la confiança entre ciutadans i empreses, generant un entorn poc favorable al creixement. A més, Catalunya s'ha convertit en la comunitat amb una càrrega reguladora més elevada de l'Estat, promulgant un nombre excessiu de normes que augmenten els costos administratius i creen incertesa per als inversors i emprenedors. En l'àmbit fiscal, Catalunya és la comunitat amb més tributs propis i una de les menys competitives en termes de pressió fiscal, fet que desincentiva la inversió i l'atracció de talent.

L'informe conclou que Catalunya ha d'emprendre profundes reformes institucionals per revertir el seu declivi econòmic. La reducció de la càrrega reguladora, la millora de l'estabilitat normativa i la creació d'un entorn fiscal més competitiu són elements essencials per recuperar el dinamisme econòmic. A més, se subratlla la importància d'enfortir la qualitat institucional i de promoure una visió de creixement econòmic basada en la

cooperació i la creació de valor, en lloc de polítiques orientades a la captura de rendes i a la redistribució ineficient de recursos.

En última instància, l'informe emfatitza que l'evolució de Catalunya en relació amb Madrid no respon a factors externs, sinó a decisions de política econòmica i a la gestió institucional. Mentre Madrid ha adoptat estratègies que fomenten la inversió i la competitivitat, Catalunya ha seguit un camí de major intervencionisme i rigidesa reguladora. Si no es reverteixen aquestes tendències, el declivi econòmic de Catalunya continuarà aprofundint-se, allunyant-la de la seva posició històrica com a motor econòmic d'Espanya i Europa.

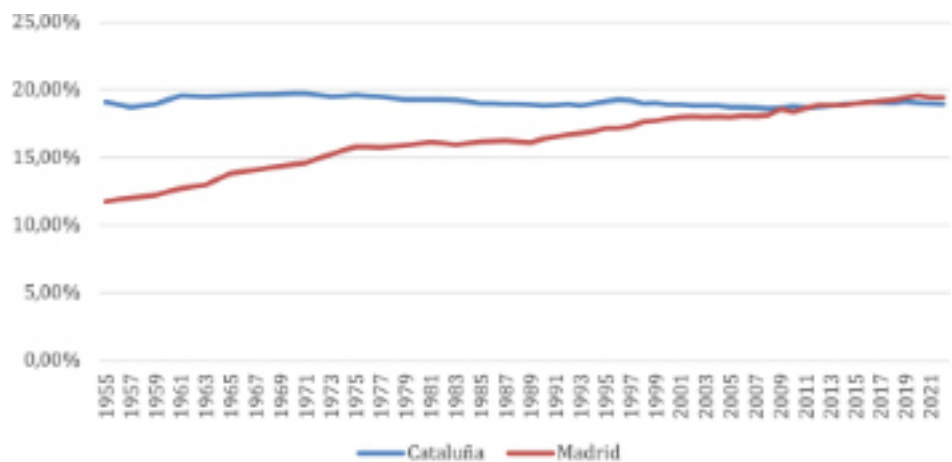
1. Introducció: el sorpasso de Madrid a Catalunya

Hall i Jones (1999) comencen el seu treball amb unes dades i una pregunta molt suggerents: el 1988 el producte per treballador als Estats Units era 35 vegades superior a Nigèria. Per què existeixen aquestes diferències entre països? La resposta, segons els autors, rau en l'estructura social. L'estructura social està composta per totes aquelles institucions i polítiques que "determinen l'entorn econòmic dins del qual els individus acumulen habilitats i les empreses acumulen capital" (p. 84)

Però aquestes diferències no existeixen exclusivament entre països, sinó que també es produeixen a nivell intraestatal. Espanya, per exemple, destaca pel seu alt nivell de descentralització (Lago-Peñas et al., 2017) i les comunitats autònomes també mostren diferències significatives. La renda mitjana és de 25,108 euros anuals, però la regió més rica (Comunitat de Madrid) disposa del doble de renda de la regió més empobrida (Extremadura). (de la Fuente, 2024)

Les disparitats regionals no només es poden apreciar en un moment determinat del temps. Les tendències a llarg termini també evidencien diferències rellevants. Precisament, l'objectiu d'aquest estudi és analitzar les causes que expliquen l'evolució desigual de l'economia catalana. Madrid i Catalunya són les regions que més aporten al conjunt del Producte Interior Brut (PIB) estatal però, com es pot apreciar al gràfic següent, s'ha produït un canvi en la posició que ocupen com la comunitat que més béns i serveis produeix anualment. Des de l'any 2017, Madrid ha passat a ocupar el lideratge.

Gràfic 1. Evolució del pes del PIB de la Comunitat de Madrid i de Catalunya al total nacional.



Font: de la Fuente (2024).

Potser aquesta evolució recent no seria tan preocupant si, en relativitzar pel nombre d'habitants, les diferències desapareguessin. Tot i això, la Comunitat de Madrid produeix 6.500 milions d'euros més amb un milió d'habitants menys que Catalunya. És a dir, la renda per càpita dels madrilenys és, aproximadament, un 18% superior a la dels catalans.

És important destacar que el PIB per càpita de la Província de Madrid ja va superar Catalunya a la primera meitat dels anys 70. De fet, les dades històriques a nivell regional (Álvarez-Nogal i Leandro Prados de l'Escosura, 2007) indiquen que, ja el 1857 Castella la Nova (Madrid més l'actual Castella La Manxa sense Albacete) superava a Catalunya tant en PIB nominal com en PIB per càpita. Al segle posterior, el relatiu èxit de la Revolució Industrial a Catalunya provoca el sorpasso català. Castella la Nova va tornar a superar el PIB per càpita català el 1986 (Alcaide, 2003).

També podem comparar l'evolució de la renda per càpita respecte de la mitjana de la Unió Europea, tal com reflecteix el gràfic següent. Abans de la crisi financera i del Procés, Catalunya superava en un 15% la mitjana del PIB mitjana dels Estats membres de la UE. Des de l'any 2010 s'ha produït un descens constant, amb una certa estabilització entre els anys 2014-2019 al voltant d'aquesta mitjana comunitària. La pandèmia va suposar caure, de manera definitiva, per sota aquesta xifra.

Gràfic 2. Evolució del PIB per habitant de Catalunya, UE=100.

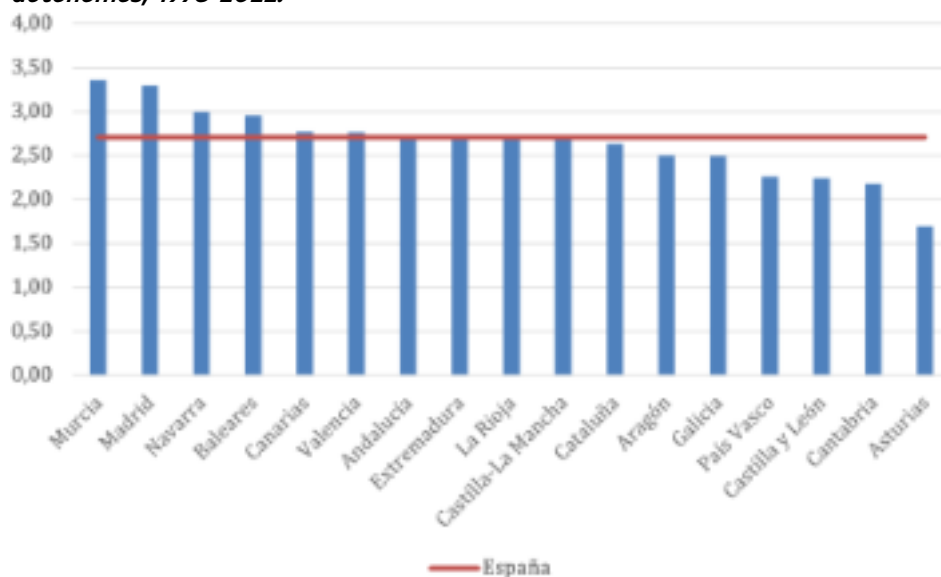


Font: Eurostat.

Des de la perspectiva del valor afegit brut (VAB), és a dir, considerant el valor dels béns i serveis produïts excloent-ne els impostos indirectes nets, la història no canvia gaire. L'any 1978, és a dir, a l'inici de l'Estat que coneixem actualment, el VAB de Catalunya era de 78.393 milions d'euros i el de Madrid 65.742 milions d'euros. Atès que el VAB de l'economia espanyola era de 401.568 milions d'euros, Catalunya tenia un pes del 19,5% i Madrid del 16,4%. Actualment, amb dades del 2022, Madrid supera en una mica menys de 10.000 milions d'euros Catalunya (216.445 davant 206.685 milions d'euros). És a dir, l'economia catalana s'ha multiplicat per 2,64 i la madrilenya per 3,29. Aquesta ràtio per al

conjunt de l'economia espanyola és de 2,71. O el que és el mateix, Madrid ha crescut per sobre de la mitjana i Catalunya lleugerament per sota. A la figura següent es mostra de manera ordenada aquest creixement del VAB en termes reals per a cada comunitat autònoma.

Gràfic 3. Ràtio de creixement del VAB en termes reals per comunitats autònomes, 1978-2022.



Font: de la Fuente (2024).

Com és lògic, aquestes dades, en ser agregades, han de ser preses amb cautela, ja que poden amagar fenòmens demogràfics que expliquin la seva evolució. Si es fa servir, per exemple, el valor afegit per ocupat, el 1978 Madrid era la regió líder amb un VAB en termes reals per ocupat de 39.622 euros davant els 35.963 de Catalunya. El 2022, les dues regions han millorat aquest indicador, fins a assolir els 59.806 euros i els 56.165 euros, respectivament. En aquest últim any amb dades disponibles, el País Basc se situa al capdavant. És a dir, la Comunitat de Madrid ha perdut un lloc en termes relatius.

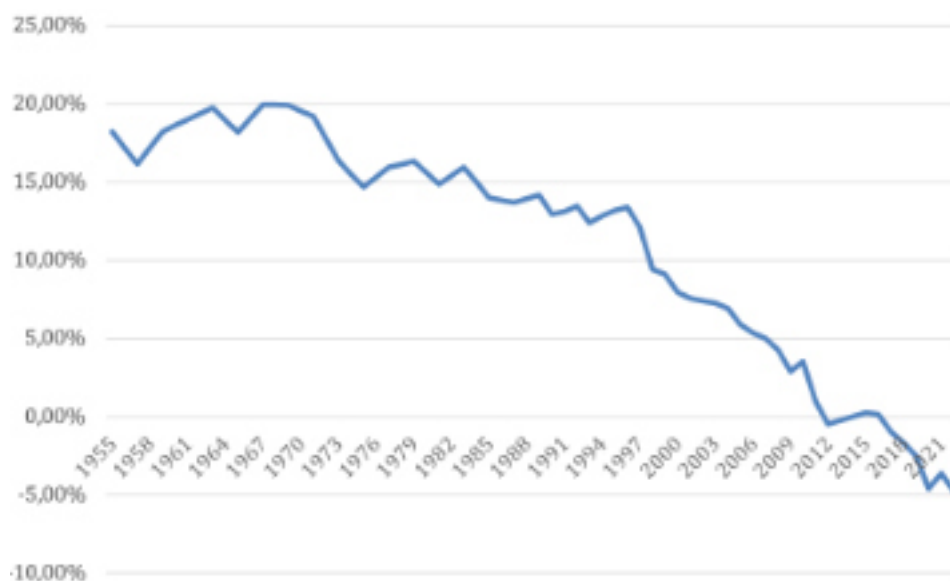
Però cal tenir en compte l'evolució del denominador, és a dir, del nombre d'ocupats: mentre que al País Basc el nombre d'ocupats ha crescut un 39% i a Catalunya un 69%, Madrid ha mantingut la seva posició relativa —amb l'excepció ja esmentada del País Basc— malgrat més que doblar-ne el nombre d'ocupats.

També és pertinent matisar que Catalunya segueix liderant el nombre d'exportacions (26% a Catalunya i 13% a Madrid) i representa el 24% de la indústria manufacturera (Madrid només el 9%). També supera a Madrid en els rànquing internacionals de captació de talent digital, atracció d'inversió estrangera tecnològica, patents i producció científica.

Es podria resumir aquesta breu anàlisi esmentant que Madrid ha superat Catalunya com la regió més pròspera d'Espanya. Quan comença la sèrie històrica, l'any 1955 Catalunya aportava un valor afegit brut ajustat per la inflació un 18,2% superior al de Madrid. El 1978, aquesta xifra es mantenia gairebé sense alteracions, amb un

diferencial favorable a Catalunya del 16,1%. El 2022, el diferencial s'ha invertit i ara és un 4,8% superior a Madrid. Aquest gap es comença a tancar a partir de la dècada dels 90 i, amb més intensitat amb l'entrada del nou segle. De nou, si mesurem la diferència en PIB per càpita entre Madrid i Catalunya, aquesta creix del 6 al 7% a la primera dècada d'aquest segle, i es manté estable (lleugerament inferior) a la segona dècada del segle.

Gràfico 4. Evolució de la diferència entre el VAB real de Catalunya i Madrid.



Font: de la Fuente (2024).

És cert que part de l'explicació d'aquest fenomen és deguda a les diferències demogràfiques i geogràfiques. Com apunten Fernández-Villaverde i Santos (2022), hi ha dos tipus de factors que poden explicar la millora relativa de Madrid davant de Catalunya: els factors exògens i els endògens. Dins dels factors exògens hi ha les economies d'aglomeració o la qüestió de la capitalitat.

Que Madrid sigui la capital, com suggereixen les dades mostrades més amunt, no ha implicat que s'hagi situat a nivell de valor agregat per sobre de Catalunya. De fet, alguns autors suggereixen que la descentralització política i fiscal podria haver afavorit la captura de rendes al voltant del capital polític en altres regions perifèriques, inclosa Catalunya (Arruñada, 2024)

Pel que fa a la qüestió demogràfica i de les economies d'aglomeració, sorgeixen dues qüestions que ajuden a reforçar la tesi que són els factors endògens o institucionals els que tenen més pes a l'hora d'explicar l'evolució de Madrid i Catalunya.

D'una banda, l'augment de la població i del nombre d'ocupats que s'observa a Madrid podria ser degut, precisament, a la seva política econòmica. Una regió que ofereix un bon clima per fer negocis i crear ocupació té un potencial més gran per crear llocs de treball menys productius, ja que el cost per ocupat també és menor. Alhora, si una comunitat autònoma dificulta l'activitat empresarial, l'ocupació que es destrueix és la de menor valor afegit,

per la qual cosa reflectir les dades de valor afegit ajustat per ocupat pot deixar en millor lloc una regió amb un pitjor desenvolupament regulador. Com hem indicat anteriorment, malgrat que el nombre d'ocupats ha crescut considerablement a Madrid, uns 50 punts percentuals per sobre de Catalunya, la diferència del valor afegit per empleat s'ha mantingut constant al voltant dels 3.700 euros.

D'altra banda, Catalunya també compta amb capacitat per desenvolupar economies d'aglomeració al voltant de Barcelona, però, com afirmen Fernández-Villaverde i Santos (2022), la capacitat de creixement de la ciutat comtal és menor a causa dels obstacles geogràfics com és el mar. A més, d'acord amb aquests autors, la política catalana ha optat per una estratègia basada en limitar el creixement de Barcelona per reequilibrar el territori, cosa que, evidentment, comporta costos: "cal ser-ne conscient, i honest, i admetre que aquest reequilibri té costos de creixement econòmic, perquè impedeix explotar completament l'alta productivitat de les grans àrees urbanes".

És a dir, precisament, la capacitat de Madrid d'aprofitar les seves millors condicions geogràfiques respon a l'adopció de polítiques que fomenten la llibertat econòmica, la seguretat jurídica o una menor fiscalitat. Mentrestant, des de Catalunya, són molts els factors que s'han esgrimit per justificar aquest fenomen, especialment els que tenen a veure amb el infrafinançament català i la concentració de recursos i d'infraestructures al voltant de la capital d'Espanya. No obstant això, els motius semblen tenir més a veure amb el pobre exercici regulatori i el disseny de les polítiques públiques a Catalunya, tal com es desenvoluparà al quart apartat. És a dir, és una qüestió de qualitat institucional. Abans d'entrar a debatre sobre les causes, se'n presenten les conseqüències, és a dir, el declivi econòmic català.

2. Indicadors del pobre rendiment català

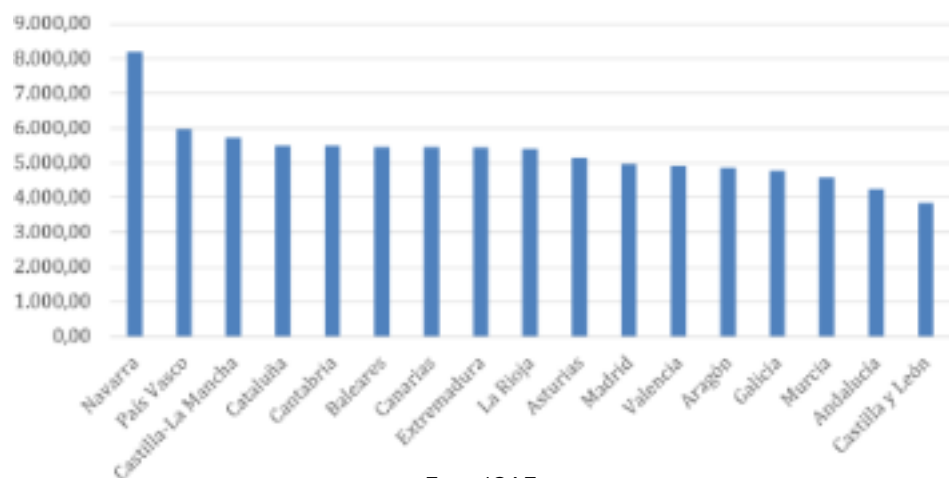
Segons un creixent volum de literatura, les regions amb institucions més capaces generen major desenvolupament i benestar (Acemoglu et al., 2015), tenen més ingressos per càpita (Dincecco & Katz, 2016), i brinden millors serveis públics als seus ciutadans.

La qualitat institucional de Catalunya és clarament millorable. Tot i l'aprovació al llarg de la darrera dècada de legislació en matèria de transparència i bon govern, que recull nombroses referències i tècniques vinculades a la bona administració (com per exemple la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern; l'Avantprojecte de Llei d'organització i funcionament de l'Administració i les seves entitats; el Projecte de llei d'ordenació del sistema de direcció pública professional de la Generalitat; i l'Avantprojecte de Llei de l'EAPC), no ha suposat una millora rellevant de la gestió pública, d'acord amb les dades empíriques disponibles.

Algunes àrees més urgents de millora inclouen l'avaluació de polítiques públiques; la transparència; la disponibilitat i ús de dades per part de les administracions; la seguretat jurídica i la qualitat regulatòria; i la selecció dels càrrecs directius de l'administració (Institut Ostrom, 2021).

D'una banda, la despesa pública no financera, és a dir, la quantitat de recursos de què disposen les comunitats autònomes per sufragar les polítiques que executen, és, de mitjana, al voltant de 5.000 euros per habitant. A Catalunya, aquesta xifra és un 10% superior, ja que supera els 5.500 euros per habitant. És a dir, no hi ha un problema de despesa pública, si més no en termes comparats respecte a la situació d'altres governs regionals.

Gràfic 5. Despesa no financera per habitant a les comunitats autònomes, 2022.



No es pretén fer una anàlisi exhaustiva del detall de com es reparteix el pressupost entre les diferents funcions i capítols, ja que aquest exercici és tan profund que mereix ser tractat en un treball

a part. La idea bàsica és que, si un govern regional té una despesa pública elevada, això s'hauria de traduir en una millora dels serveis, sempre que el grau d'eficiència sigui l'òptim. El problema de Catalunya és que, tot i ser la segona comunitat del règim comú que més gasta per habitant, no apareix entre les que ofereixen millor rendiment.

A continuació, es fa un repàs d'alguns indicadors que ajuden a entendre aquesta situació. Començant per la sanitat, el temps mitjà d'espera en intervencions quirúrgiques no urgents a Espanya és de 112 dies, mentre que a Catalunya l'espera és de 19 dies més, és a dir, 131 dies. D'altra banda, el percentatge de pacients amb més de 6 mesos d'espera puja al 17,4% del total, mentre que al voltant d'1 de cada 4 catalans esperen més de mig any per una intervenció quirúrgica. És cert que Catalunya compta amb una població més dispersa, però això no en justifica totalment la posició. Per exemple, a Galícia, amb 91 habitants per quilòmetre quadrat, el percentatge de pacients en esperar superiors als 6 mesos és de 20 punts inferior a Catalunya amb 150 habitants per quilòmetre quadrat més.

Gràfic 6. Temps mitjà d'espera en dies i percentatge de pacients amb més de 6 mesos per a una intervenció quirúrgica no urgent a les comunitats autònomes, 2023.



Font: Ministeri de Sanitat.

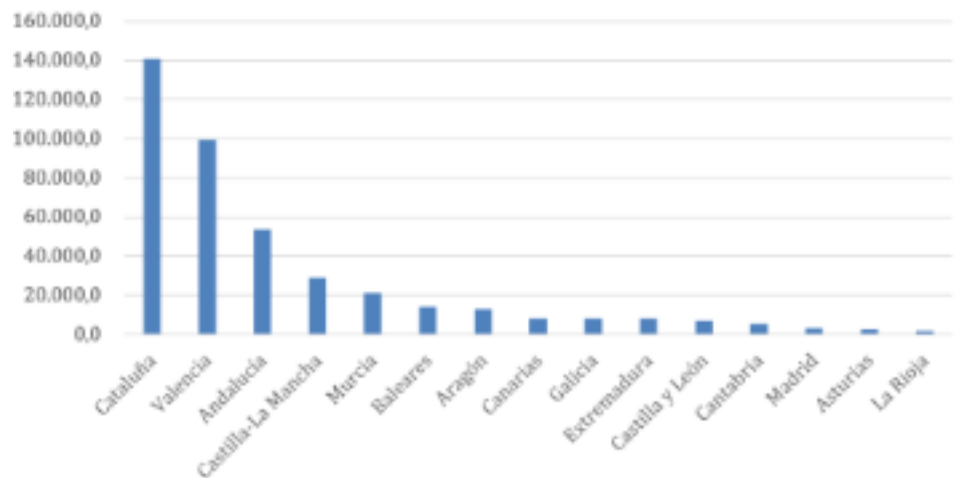
Pel que fa a l'educació, l'informe PISA situa Catalunya entre les comunitats autònomes amb un pitjor rendiment educatiu. A més, a totes les àrees de coneixement -matemàtiques, lectura i ciències- s'observa una reculada considerable respecte als nivells d'anys anteriors. Cal destacar que, en el mateix informe, indicadors rellevants com el de sentit de pertinença, que mesura la percepció dels estudiants sobre la seva integració a l'entorn escolar, només arriba a 0,07 punts a Catalunya, la xifra més baixa de totes les comunitats autònomes espanyoles.

Gràfic 7. Puntuació a l'informe PISA per comunitats autònomes i àrees de coneixement, 2022.

		Matemàtiques	Lectura	Ciències
1	Castilla y León	498	498	506
2	Asturies	495	497	503
3	Cantabria	495	494	504
4	Madrid	494	496	502
5	La Rioja	493	487	500
6	Gàlícia	486	483	506
7	Aragó	487	488	489
8	Navarra	482	478	489
9	C. Valenciana	473	482	483
10	UE	474	475	484
11	OCDE	472	476	485
12	Espanya	473	474	485
13	País Basc	482	466	480
14	Baleares	471	472	480
15	Extremadura	469	468	479
16	Murcia	463	468	482
17	Cataluña	468	462	477
18	Castilla-La Mancha	464	468	475
19	Andalusia	457	461	473
20	Canàries	447	463	473
21	Ceuta	395	404	410
22	Melilla	404	405	414

Font: El País a partir de l'OCDE i el Ministeri d'Educació.

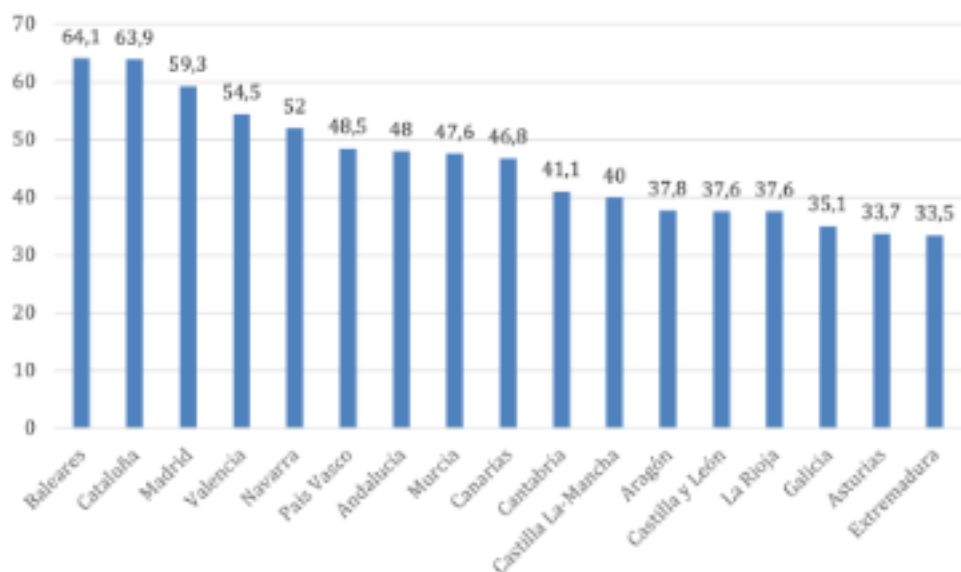
Gràfic 8. Sentiment de pertinença a l'escola per comunitats autònomes, 2022.



Font: OCDE.

Una de les funcions principals de qualsevol administració pública és la de proporcionar seguretat als ciutadans. Catalunya registra la segona taxa de criminalitat més alta, és a dir, només Illes Balears la supera al nombre de delictes per cada mil habitants.

Gràfic 9. Taxa de criminalitat per comunitats autònomes, 2023.



Font: INE.

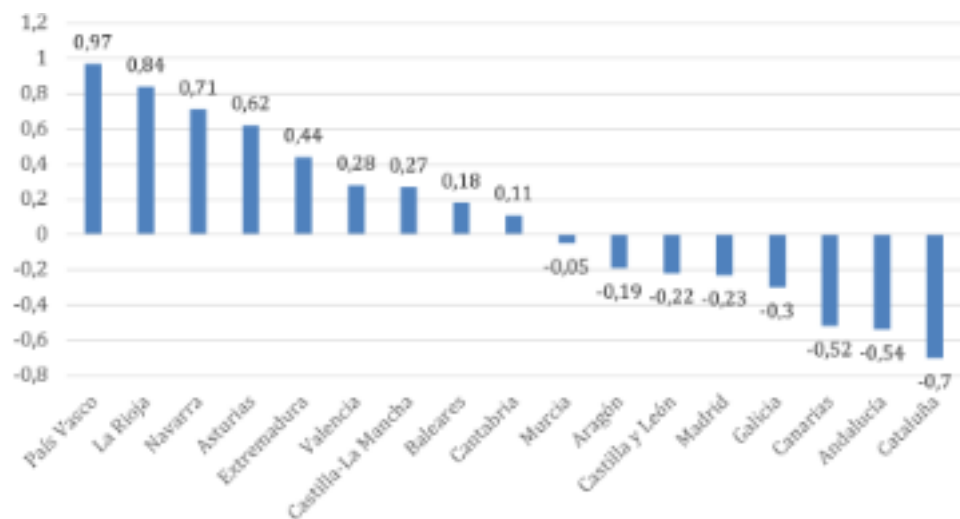
Finalment, l'Índex Europeu de Qualitat de Govern (EQI) del 2021, elaborat per la Universitat de Göteborg, avalua les percepcions ciutadanes sobre la corrupció, la imparcialitat i la qualitat dels serveis públics a les regions europees. En aquesta edició, Catalunya va obtenir una puntuació de -0,7, situant-se com la comunitat autònoma espanyola amb la valoració més baixa. En contrast, la Comunitat de Madrid va assolir un valor de -0,23, superant Catalunya en qualitat de govern.

Aquesta tendència no és aïllada; en edicions anteriors de l'EQI, Catalunya també s'ha ubicat darrere de Madrid i de la mitjana de les comunitats autònomes. Per exemple, el 2017 Catalunya va obtenir una puntuació de -0,3, mentre que Madrid va registrar -0,13. Aquests resultats reflecteixen una percepció ciutadana menys favorable cap a la qualitat de govern a Catalunya en comparació amb altres regions espanyoles.

De fet, l'informe de l'edició del 2021 de l'EQI dedica una anàlisi al cas de Catalunya, i en destaca diverses explicacions per al seu baix resultat en comparació amb altres regions. Tot i que es detallarà més endavant, un dels factors crítics esmentats és la polarització política, que ha obstaculitzat el consens en les decisions governamentals. L'administració pública de Catalunya també es percep afectada per un excés de burocràcia que alenteix els processos administratius, generant paràlisi i limitant la innovació al sector públic. (Charron et al., 2022)

En un suggeridor article, Benito Arruñada (2024) afirma que, a Catalunya, l'alta despesa pública i la burocràcia creen una mena de "trampa rendista" on els diners públics es destinen més a sostenir privilegis que a millorar la qualitat dels serveis. És a dir, la gestió de les polítiques públiques a Catalunya és ineficient perquè, malgrat l'alt nivell de despesa, la captura de rendes impedeix una millora en la prestació dels serveis estatals.

Gràfic 10. Índex de Qualitat de Govern de les comunitats autònomes, 2021.



Font: Universitat de Göteborg.

3. Els mites del declivi català

Des de certs sectors de la societat catalana s'ha suggerit que el pobre rendiment observat en apartats anteriors es pot explicar pel maltractament sistemàtic a què el centralisme polític i financer sotmet Catalunya. Per entendre aquesta posició, pot servir de referència el document ¹signat pels dos últims partits que han ocupat la Generalitat, és a dir PSC i ERC, perquè el segon prestés els seus vots al primer i així convertir Salvador Illa en president.

A les pàgines següents s'aprofundirà en el segon punt del document, és a dir, en l'acord per a un nou model de finançament singular, ja que és el que té més relació amb la política econòmica de què depèn bona part dels indicadors mostrats anteriorment. Cal esmentar que es farà una interpretació literal de l'acord, ja que encara és una declaració d'interessos més que no pas un acord del qual es coneixen tots els detalls i el seu desenvolupament.

3.1. L'infrafinançament i la concentració política al voltant de Madrid

Segons l'acord esmentat, Catalunya pateix un infrafinançament "sostingut en el temps que supera amb escreix el que correspondria a un model de solidaritat entre territoris". Segons aquesta tesi, aquestes deficiències tenen un impacte als serveis públics i infraestructures del territori. Per això, segons el document, cal aprofundir en "l'autonomia financera, la coordinació, la solidaritat i la transparència en les relacions fiscals i financeres entre les administracions públiques, així com els principis de suficiència de recursos, responsabilitat fiscal, equitat i lleialtat institucional entre administracions". És impossible no estar d'acord amb això, ateses les deficiències del model de finançament autonòmic, encara que, com s'argumentarà més endavant, parteix d'un diagnòstic i unes solucions errònies.

Es pot començar aquesta anàlisi amb la presentació de les dades de les balances fiscals, que és l'instrument estadístic que ens permet veure quina incidència territorial tenen els ingressos i les despeses del conjunt de les administracions públiques. Precisament, les balances fiscals han estat utilitzades diverses vegades, tant des d'un punt de vista tècnic com des d'un punt de vista polític, per posar de manifest la inequitat del repartiment territorial dels costos i beneficis del sector públic.

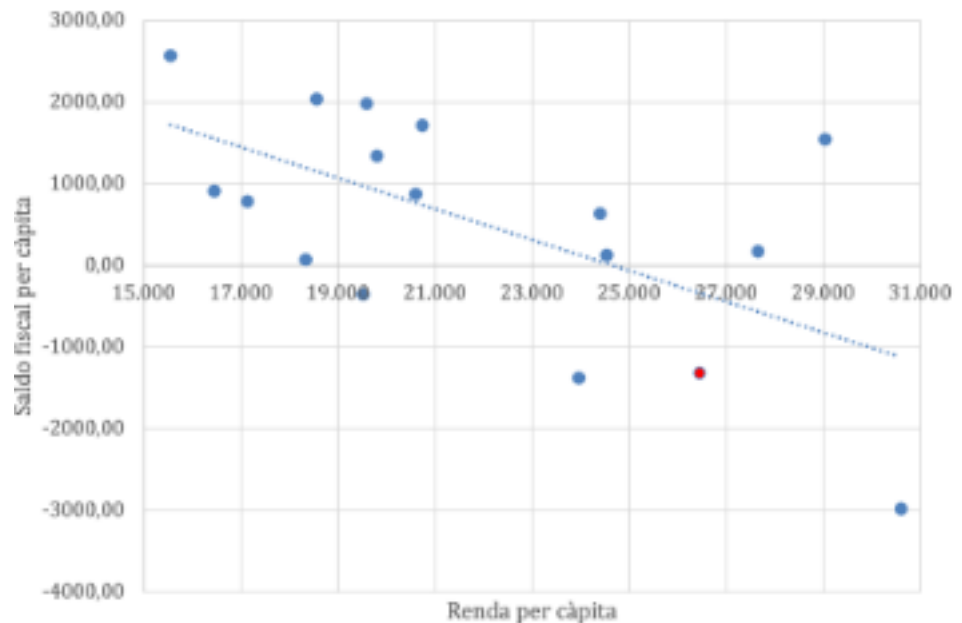
No són objecte de discussió les qüestions metodològiques del seu càlcul (càrrega-benefici o flux monetari)². L'intent més rigorós per intentar oferir una mica de llum sobre les relacions fiscals de les autonomies amb l'Estat és el sistema de comptes públics territorialitzats. Tot i que les últimes dades disponibles són del 2014, serveixen per fer-se una idea de la distribució territorial del pressupost públic. Com cal esperar, el saldo fiscal mostra una

¹ El document està disponible al següent enllaç: https://s1.elespanol.com/2024/07/30/actualidad/Acuerdo_PSC_ERC_Espanol.pdf.

² Veure de la Fuente (2024b) i Borrel i Llorach (2024) per a una discussió més profunda.

relació negativa respecte a la renda per càpita de les comunitats autònomes. De fet, Catalunya, en vermell, se situa relativament a prop de la recta de regressió. És a dir, el seu saldo fiscal negatiu de 1.317 euros per habitant és el que es podria esperar atès el nivell de renda.

Gràfic 11. Saldo fiscal i renda per càpita de les comunitats autònomes, 2014.

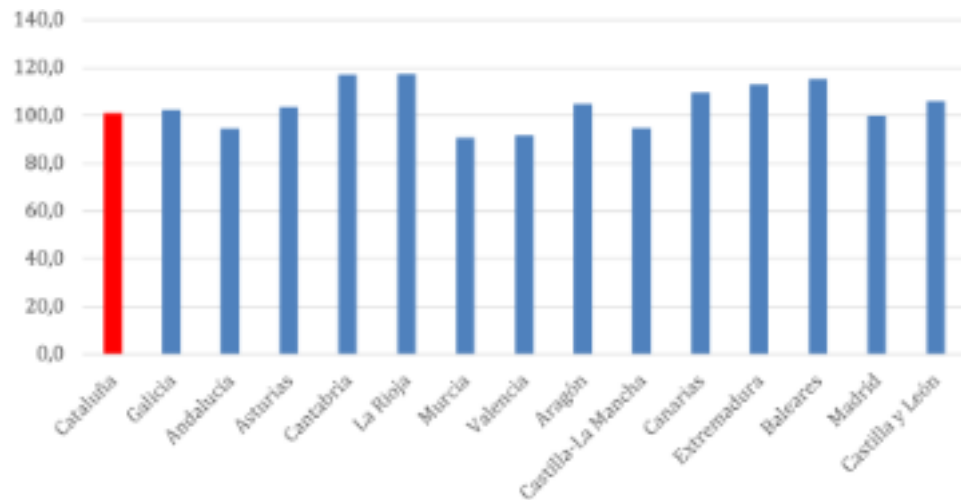


Font: Ministeri d'Hisenda.

A més, cal destacar que la naturalesa de la majoria d'aquests saldos fiscals és d'ingressos. En concret, al voltant de dues tercers i tres quarts parts dels saldos fiscals regionals s'expliquen perquè als territoris de més renda es paguen més impostos. A la part de la despesa, adquireix una gran importància el sistema de finançament autonòmic, per la qual cosa val la pena aturar-se en aquest punt per veure la situació de Catalunya. Tot i això, convé ressaltar que en les dades de l'exercici 2014, el saldo fiscal relatiu de Catalunya pel costat de la despesa és positiu.

Per al darrer exercici liquidat, Catalunya disposa d'un finançament a competències homogènies per habitant ajustat de 100,9. Des de l'any 2002, Catalunya registra un índex de finançament efectiu igual a la mitjana de les comunitats de règim comú.

Gràfic 12. Finançament efectiu a competències homògenes per habitant ajustat, mitjana=100, 2022.



Font: Fedea.

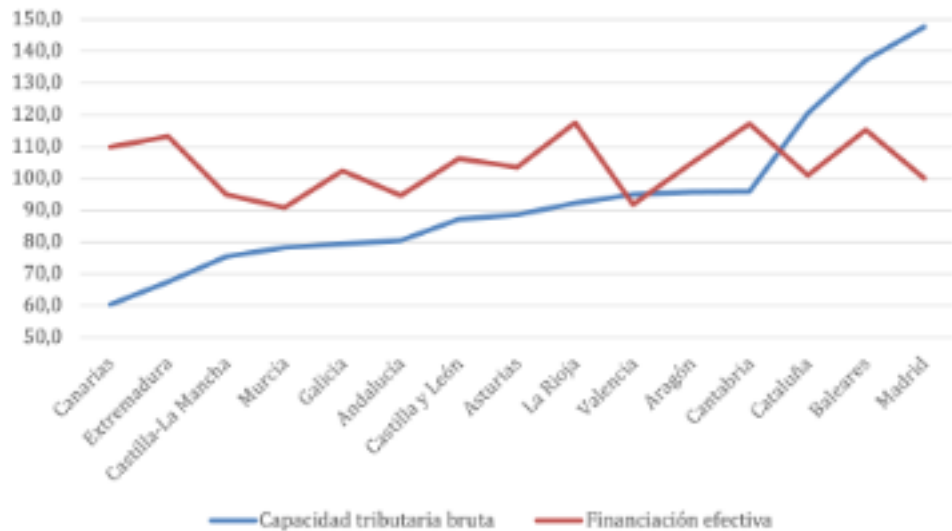
Gràfic 13. Evolució del finançament efectiu a competències homògenes per habitant ajustat de Catalunya, mitjana=100.



Font: Fedea.

És cert que el sistema també mostra resultats poc comprensibles en l'ordenació final del finançament de les comunitats autònomes del règim comú. Catalunya és la tercera regió amb més capacitat tributària bruta, és a dir, sense exercir la seva capacitat normativa, però un cop s'apliquen els diferents fons del sistema, es converteix en la comunitat autònoma número 10 en finançament efectiu a competències homògenes.

Gràfic 14. Finançament efectiu a competències homogènies i capacitat tributària bruta per habitant ajustat, mitjana=100, 2022.



Font: Fedea.

Aquesta queixa sobre l'ordenació del sistema està justificada. És a dir, com bé apunta de la Fuente (2024c), no es tracta de donar-li més al que més té, sinó de treure'n menys. També cal apreciar que la queixa que fa Catalunya també serveix per a Balears o per a Madrid. La Comunitat de Madrid ha estat criticada notablement per la seva política fiscal, acusant-la de fer una mena de dúmping fiscal. Però Madrid no deixa d'aportar al sistema, ja que la contribució al Fons de Garantia es basa en la recaptació en termes normatius, és a dir, sense exercir-ne la capacitat per reduir impostos. Cada madrileny aporta al sistema un saldo negatiu de 1.131 euros.

Com a contrapunt, és pertinent destacar, però, que Madrid no té un hinterland menys desenvolupat en quin transferir recursos i per tant està exempta de la redistribució interna dins del seu territori, cosa que dota aquesta comunitat d'un instrument fiscal anòmal a nivell comparat. A Alemanya (Berlín), Austràlia (Canberra), o els EUA (Washington), Madrid seria un districte federal sense competències a nivell fiscal.

Una altra forma d'establir l'ordenació és sobre el que recull l'article 206.5 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya:

"L'Estat garantirà que l'aplicació dels mecanismes d'anivellament no alteri en cap cas la posició de Catalunya a l'ordenació de rendes per càpita entre les comunitats autònomes."

És a dir, si es fa l'exercici d'afegir al PIB per habitant els saldos del sistema de finançament autonòmic, Catalunya es mantindria exactament en la mateixa posició, només darrere de la Comunitat de Madrid, que és la regió amb més capacitat tributària. És a dir, segons el criteri fixat per l'Estatut ja s'està complint el principi d'ordinalitat. Encara en cas d'aplicar-se el criteri d'ordinalitat en funció del finançament efectiu per habitant ajustat, l'abast d'aquesta redistribució és certament limitat. A la segona taula es

pot apreciar que, si Catalunya fos la tercera regió quant a finançament efectiu, tindria uns recursos per habitant ajustat de 3.877 euros —mateix finançament que les Balears, que és la tercera regió en finançament efectiu. Atès que la capacitat tributària per habitant ajustat de Catalunya és de 3.670 euros, això implicaria un cost de 207 euros per habitant ajustat. La diferència en renda per habitant entre les dues regions és de 2.951 euros

Taula 1. Ordenació del sistema de finançament autonòmic i renda per càpita de les comunitats autònomes de règim comú, 2022.

Comunitat autònoma	Renda per càpita	Ranking	Saldo SFA per càpita	Renda per càpita + saldo SFA	Ranking després de saldo SFA
Madrid	38,443.73	1	-1086.20	37,357.53	1
Catalunya	32,559.46	2	-266.46	32,293.01	2
Aragó	31,056.07	3	644.21	31,700.27	3
La Rioja	29,582.19	5	1173.88	30,756.08	4
Balears	29,607.78	4	-288.33	29,319.45	5
Castella i Lleó	26,999.00	6	996.45	27,995.44	6
Cantàbria	26,177.82	7	1037.82	27,215.64	7
Galícia	25,911.83	8	1108.41	27,020.24	8
Astúries	25,682.60	9	842.16	26,524.76	9
València	24,483.00	10	191.55	24,674.55	10
Canàries	22,311.48	13	1879.59	24,191.07	11
Múrcia	23,205.10	11	655.71	23,860.82	12
Castella-La Manxa	22,579.56	12	924.43	23,504.00	13
Extremadura	21,345.20	14	1839.31	23,184.51	14
Andalusia	21,097.04	15	714.07	21,811.11	15

Font: elaboració pròpia a partir de Fedea.

Taula 2. Canvi en la posició de capacitat fiscal i finançament efectiu per comunitats autònomes de règim comú, 2022.

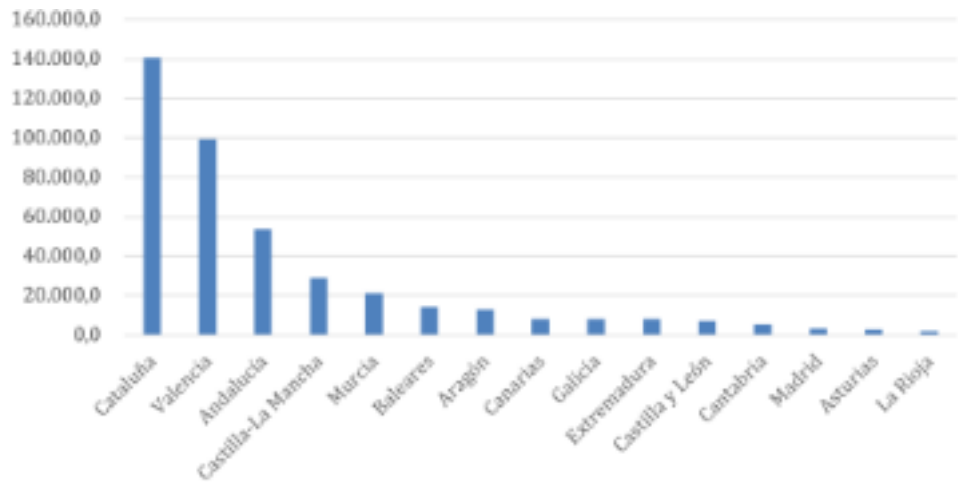
Comunitat Autònoma	Capacitat tributària bruta per habitant ajustat	Ranking de capacitat tributària	Finançament efectiu per habitant ajustat	Ranking finançament efectiu
Madrid	4,494	1	3,364	11
Balears	4,173	2	3,877	3
Catalunya	3,670	3	3,396	10
Cantàbria	2,917	4	3,944	2
Aragó	2,915	5	3,529	7
València	2,889	6	3,089	14
La Rioja	2,806	7	3,954	1
Astúries	2,694	8	3,484	8
Castella i Lleó	2,653	9	3,573	6
Andalusia	2,449	10	3,182	13
Galícia	2,417	11	3,448	9
Múrcia	2,382	12	3,056	15
Castella-La Manxa	2,293	13	3,193	12
Extremadura	2,053	14	3,809	4
Canàries	1,836	15	3,696	5

Font: elaboració pròpia a partir de Fedea.

A més del sistema de finançament autonòmic, cal destacar que el Govern central ha posat sobre la taula certs instruments que han permès millorar la condició financera de les comunitats autònomes. En concret, es tracta del Fons de Liquiditat Autonòmic (FLA) i el mecanisme extraordinari per al pagament a proveïdors (MPP), ambdós creats el 2012 i que, posteriorment, el 2014, es van integrar al Fons de Finançament a Comunitats Autònomes. El MPP ja no és vigent, però el FLA, juntament amb el Mecanisme de Facilitat Financera, ofereixen préstecs als governs regionals amb tipus d'interès inferiors als que haurien pogut obtenir les comunitats autònomes al mercat.

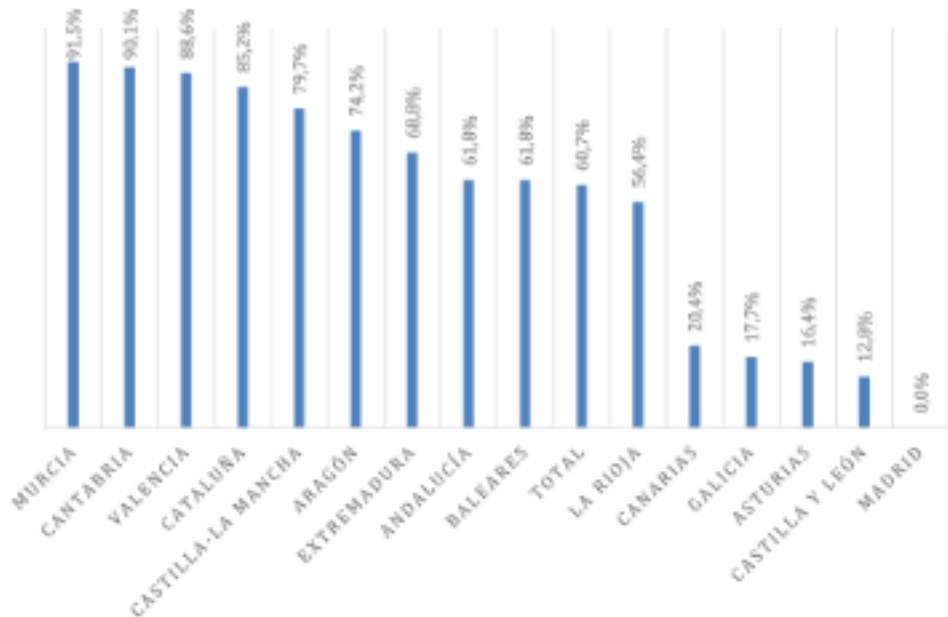
Com es pot apreciar al gràfic següent, Catalunya és la regió que més préstecs ha rebut a través d'aquests mecanismes, fins a superar els 140.000 milions d'euros. El segueix el País Valencià amb 100.000 milions d'euros i Andalusia amb uns 55.000 milions d'euros. Aquesta ajuda implica que el Govern central ha substituït altres creditors i s'ha convertit en el prestador més important de la Generalitat, tal com s'aprecia al gràfic 16. En concret, el 85% del deute està constituït per préstecs del Fons de Finançament a les comunitats autònomes. Amb data juny de 2024, els imports pendents pugen a 75.813 milions d'euros, fet que implica que Catalunya acumula el 37% dels saldos deguts per les comunitats autònomes a través d'aquests mecanismes.

Gràfic 15. Total de préstecs concedits a les comunitats autònomes a través dels mecanismes addicionals de finançament, en milions d'euros, 2012-2024.



Font: Ministeri d'Hisenda.

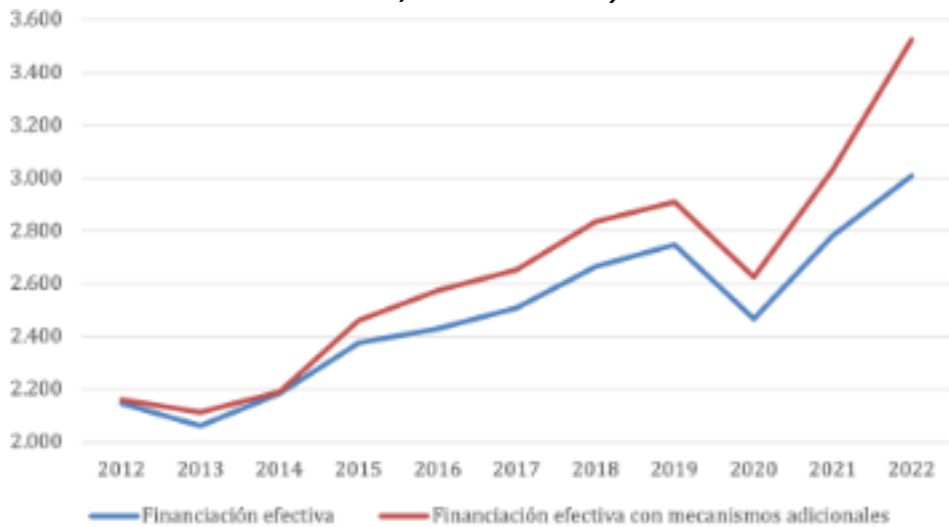
Gràfic 16. Deute públic de les comunitats autònomes en mans del Govern central a través del Fons de Finançament, com a percentatge del total de deute públic, juny 2024.



Font: Banc d'Espanya.

En facilitar un finançament en unes condicions més favorables a les de mercat, això suposa un ajut implícit que cal tenir en compte a l'hora de calcular els recursos que proporciona l'Administració Central a les comunitats autònomes. Aquest exercici, realitzat per Ángel de la Fuente (2024d), apunta que, entre l'any 2012 i l'any 2022, Catalunya ha rebut 5.437 milions d'euros addicionals a través d'aquesta via. Només l'any 2022 això implica que ha augmentat el finançament efectiu per habitant ajustat respecte a la mitjana en 2 punts. Al gràfic es pot apreciar l'augment del finançament gràcies a aquests mecanismes i a l'ajornament de liquidacions negatives del sistema de finançament autonòmic.

Gràfic 17. Evolució del finançament efectiu per habitant ajustat amb i sense mecanismes addicionals de finançament a Catalunya.



Font: Fedea.

3.2. La concentració de les inversions al voltant de Madrid

Un altre dels arguments utilitzats és la necessitat de modificar el sistema de finançament actual. Dit d'una altra manera, s'esgrimeix l'existència d'una manca d'autonomia financera per part de les comunitats autònomes que explica que les inversions fetes pel Govern central han estat escasses en territori català.

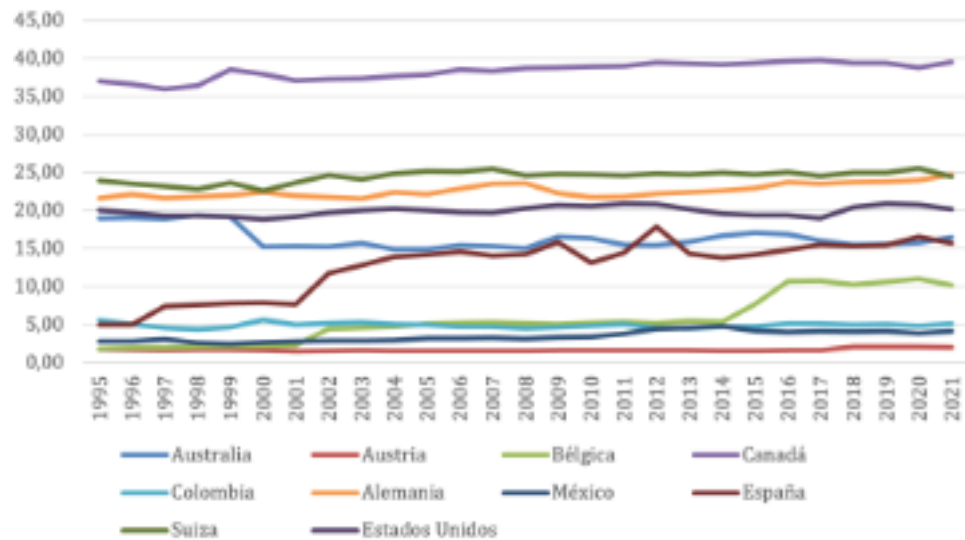
Pel que fa a la manca d'autonomia, és cert que, com s'indica a l'informe de la Comissió d'Experts de 2017 sobre la reforma del finançament territorial ³, està limitada ja que, en el model actual, no hi ha una correspondència adequada entre les competències de despesa assignades i les fonts d'ingrés disponibles. La capacitat normativa és reduïda i, en general, hi ha poc marge de gestió i de capacitat de recaptació, cosa que afecta el control democràtic i limita els incentius per a una despesa eficient. Aquesta situació requereix una reforma profunda que enforteixi l'autonomia fiscal i permeti un autogovern més efectiu, eliminant dependències excessives i promovent una gestió més equitativa (Instituto Ostrom, 2022).

Una reforma efectiva del sistema de finançament autonòmic passa per dotar les comunitats autònomes de més eines tributàries, en lloc d'augmentar els recursos del sistema. Aquest enfocament enforteix la responsabilitat fiscal i política dels governs regionals i els obliga a equilibrar les seves decisions de despesa amb l'esforç fiscal que aquestes impliquen. En permetre que les comunitats modulin els ingressos a través d'impostos clarament percebuts pels ciutadans, s'eliminen els problemes de risc moral i les restriccions pressupostàries toves. A més, s'eviten els incentius perversos derivats de transferències estatals sense contrapartida, promovent més transparència i rendició de comptes en la gestió pública.

³ Informe disponible al següent enllaç: https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/libros/lb/2018_ReformaFinanciacionTerritorial.pdf

Tot i això, aquest argument no invalida el fet que Espanya és un país altament descentralitzat. Com ha ressaltat Santiago Lago-Peñas (2019), la reforma, per tant, és més qualitativa que quantitativa.

Gràfic 18. Evolució del percentatge dels ingressos fiscals a les mans dels governs regionals dels països de l'OCDE.

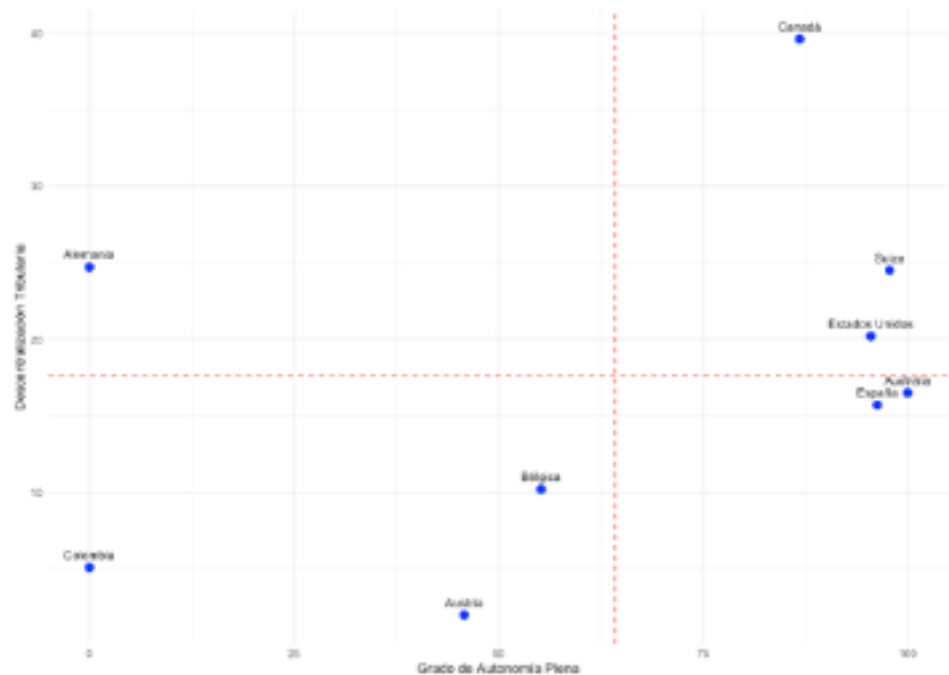


Font: OCDE.

Les comunitats autònomes, en termes comparats, compten amb un elevat grau d'autonomia tributària, és a dir, el nivell de descentralització fiscal efectiva cap a les nostres comunitats autònomes ja és un dels més elevats del món, en poder decidir, de manera discrecional, els tipus, les bonificacions i les deduccions del 95% dels seus ingressos fiscals.

Per tant, les reformes en sentit qualitatiu podrien incloure la participació de les comunitats autònomes en la presa de decisions de manera col·legiada sobre impostos indirectes, com l'IVA i els impostos sobre consums específics, permetent intervenir en uns tributs en els quals actualment només reben transferències basades en els rendiments generats al seu territori. A més, seria crucial que les decisions autonòmiques a l'IRPF es reflectissin ràpidament en les retencions dels contribuents, evitant els retards actuals. Per acabar, es podria avançar cap a la federalització de l'Agència Tributària, transformant-la en una entitat de titularitat mixta que permeti a les comunitats autònomes un paper més rellevant en la gestió tributària, promovent una col·laboració més efectiva entre els diferents nivells de govern. (Llac-Penyas, 2019)

Gràfic 19. Relació entre el grau de descentralització tributària i autonomia plena dels governs regionals de l'OCDE, 2021.

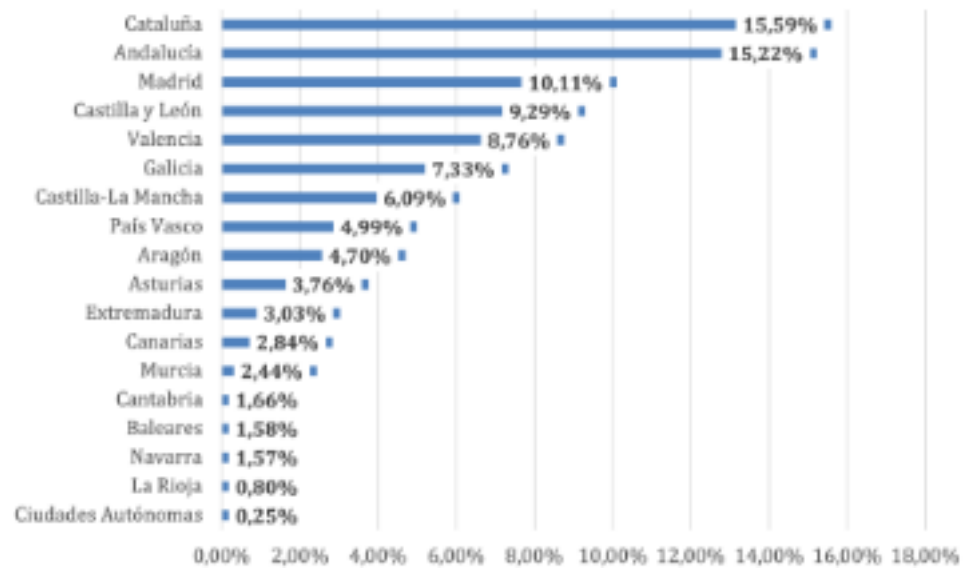


Font: OCDE.

Pel que fa a la manca d'inversions, encara que és cert que l'execució pressupostària no sigui l'òptima, aquest tipus d'anàlisi que se centren en l'execució d'un període comptable específic obvien que aquesta dada està influïda per factors circumstancials, com el calendari administratiu, i no reflecteix necessàriament l'evolució del capital públic acumulat a llarg termini.

D'aquesta manera, l'estoc de capital net en infraestructures estimat per la Fundació BBVA i l'Institut Valencià d'Investigacions Econòmiques (IVIE) apunta que Catalunya és la regió que ha rebut més inversió, amb un 15,59% del total per a l'últim any amb dades disponibles. Com es pot apreciar, Andalusia, amb més extensió geogràfica, té un menor estoc de capital. Alhora, es pot comprovar que Madrid, tot i que requereix menys infraestructura, no sembla que estigui en una situació significativament millor en termes de dotació de capital públic.

Gràfic 20. Distribució de l'estoc de capital net en infraestructures públiques, 2020.



Font: BBVA-Ivie.

4. Les realitats del declivi català: són les institucions

Com s'ha explicat al tercer apartat del present informe, no sembla que ni el infrafinançament ni la manca d'inversions a Catalunya justifiquin l'estancament econòmic descrit al primer apartat i el deteriorament dels serveis públics detallat al segon. Per contra, el problema podria radicar en la qualitat institucional, la confiança social, la incertesa regulatòria i l'alta fiscalitat.

Una hipòtesi és que la qualitat institucional a Catalunya es vegi afectada per pràctiques com el pactisme, un enfocament històric que prioritza acords personalitzats sobre l'aplicació imparcial de la llei. Arruñada, 2022)

La incertesa regulatòria i l'elevada càrrega fiscal també contribueixen a l'estancament econòmic (Institut Ostrom 2022). Freqüents canvis normatius i una fiscalitat elevada desincentiven la inversió i l'activitat empresarial, limitant el creixement econòmic i la millora dels serveis públics. Per tant, per abordar aquests desafiaments, és essencial enfortir les institucions, promoure la confiança social i establir un marc regulador i fiscal que afavoreixi la inversió i el desenvolupament econòmic sostenible.

3.1. Qualitat institucional, captura de rendes i confiança social

Al començament dels anys 90, tal com expliquen Rodríguez-Pose i Hardy (2021), Barcelona era vista com la ciutat amb més potencial econòmic. Una sòlida base industrial, la seva dinàmica classe empresarial i el seu posicionament estratègic com a enllaç amb Europa auguraven un paper preeminent com a motor econòmic d'Espanya. A més, esdeveniments com els jocs Olímpics de 1992 van reforçar aquesta percepció, fet que consolidava la seva imatge com a ciutat global i modernitzada. Tot i això, en les últimes dècades Barcelona i Catalunya han patit un estancament en diversos indicadors socioeconòmics.

La principal tesi d'aquests autors és que la polarització social i els factors institucionals han tingut un paper crucial en la divergència econòmica entre Madrid i Catalunya. La desconfiança i la manca de cohesió i capital social o relacional incrementen els costos de transacció i redueixen la col·laboració entre actors diversos. Això suposa així restringir el desenvolupament d'un entorn econòmic competitiu i dinàmic. Precisament, els guanyadors del Premi Nobel d'Economia el 2024, Daron Acemoglu, James A. Robinson i Simon Johnson, han demostrat que les institucions inclusives, que promouen una participació àmplia i garanteixen drets, són essencials per al desenvolupament econòmic. Per contra, les institucions extractives, que concentren el poder i els recursos a mans d'uns quants, condueixen a l'estancament econòmic. La polarització i el personalisme haurien debilitat les institucions inclusives.

La confiança institucional depèn en gran mesura de la confiança social el perímetre del qual està marcat pel nivell de cohesió (o polarització). La polarització afecta negativament la mobilitat i el potencial de desenvolupament. Les tensions polítiques internes resultants no només dificulten la cohesió, sinó que també afecten la capacitat de la regió per adaptar-se als canvis econòmics globals.

La gent tendeix a concedir la seva confiança als cercles més propers i semblants al de l'interessat i, per tant, el perímetre de la confiança en els grups tendeix a ser més gran entre aquells que comparteixen creences, motivacions i que fins i tot s'espera que es comportin d'una manera similar o predictable (Rokeach et al. 1960). Per la mateixa lògica, a menor cohesió, a més diferència entre els individus i els grups, més gran serà el grau de desconfiança; i, per extensió, com més gran sigui el grau de divisió social i política, menor serà el grau de confiança social en una determinada comunitat o societat.

La confiança institucional és un factor clau per a la societat i uns dels requisits fonamentals per a una bona governança i el desenvolupament econòmic (Putnam, Leonardi & Nanetti, 1993; Easterly et al, 2006). Alts nivells de confiança faciliten la provisió de béns públics i promouen la constitució d'actors socials i societats civils saludables, fet que contribueix al desenvolupament econòmic i social d'un país (Aker, 2007; Knack & Keefer, 1997) i al benestar dels seus habitants (Fukuyama, 1995; Hommerich, 2012). Institucions d'alta qualitat són capaces d'implementar i mantenir regulacions consistents i predictibles, cosa que redueix el risc i la incertesa per als actors econòmics.

Així mateix, Catalunya enfronta un dèficit significatiu en la confiança en les institucions, cosa que ha generat un entorn on les relacions econòmiques i socials depenen més de vincles familiars o de grups propers que de xarxes àmplies i diversificades. Aquest fenomen reflecteix una societat menys inclusiva, on la col·laboració més enllà de cercles propers es veu obstaculitzada per la manca de confiança en les estructures públiques i en altres actors socials. Aquesta situació incrementa els costos de transacció, ja que les persones i les empreses necessiten invertir més recursos per garantir la seguretat dels seus acords, limitant la inversió en activitats innovadores o d'alt impacte.

Com es pot apreciar a la taula següent, el grau de confiança social és lleugerament inferior a Catalunya que en la mitjana nacional i és 14 punts inferior respecte als resultats de Madrid. Les grans diferències es troben en la confiança en la gent que ja es coneix o en els veïns, on Catalunya és notablement superior. Aquests serien els cercles més propers. No obstant, a Madrid hi ha un major grau de confiança generalitzada i en la gent que es coneix per primera vegada. Finalment, pel que fa a la confiança que inspira la gent d'una altra religió o nacionalitat, a més de la família, no hi ha diferències notables.

Taula 3. Grau de confiança a Catalunya.

	Espanya	Madrid	Catalunya
Es pot confiar en la majoria de la gent	41%	49,8%	35,8%
Confiança en la família	86,9%	88%	87,8%
Confiança en la gent que es coneix	45,7%	34,1%	57,1%
Confiança en els veïns	21,2%	16%	21,9%
Confiança en la gent que coneixes per primer cop	5,5%	9,3%	6,2%
Confiança en persones d'una altra religió	9,9%	11,2%	10,7%
Confiança en la gent d'una altra nacionalitat	11,1%	10,1%	11,3%

Font: World Values Survey Wave 7 (2017-2022). Es mostra el percentatge que declara tenir un alt nivell de confiança (confiança plena).

La confiança en les institucions inclusives és un element essencial per al desenvolupament econòmic, ja que fomenta la cooperació i en redueix la fragmentació social. Tot i això, a Catalunya, la polarització política ha erosionat aquesta confiança, debilitant la cohesió social.

La baixa qualitat institucional a Catalunya, mostrada al gràfic 10, és un reflex de les dinàmiques comentades fins ara, on la fragmentació social, la captura de rendes i la manca de cohesió han debilitat les estructures públiques i la seva capacitat per fomentar un desenvolupament inclusiu i competitiu. Aquestes dinàmiques no només han limitat l'eficiència en l'assignació de recursos, sinó que també han erosionat la confiança dels ciutadans a les institucions, aprofundint les desigualtats i frenant el potencial de creixement econòmic de la regió.

La descentralització, si bé va oferir oportunitats de desenvolupament regional, també ha facilitat pràctiques de captura de rendes en què les decisions estratègiques s'han condicionat per interessos polítics més que no pas per l'eficiència econòmica. La captura de rendes genera un entorn institucional on el talent i els recursos s'han desviat cap al sector públic autonòmic, en detriment del sector privat i activitats productives d'alt valor afegit. Aquest context es reflecteix en exemples com la paralització de l'ampliació de l'Aeroport del Prat, on van primar decisions orientades a equilibris interns abans que maximitzar el potencial econòmic de Barcelona com a centre global. (Fernández-Villaverde i Santos, 2022)

La captura de rendes reforça un cercle viciós d'ineficiència, on els recursos s'assignen de manera subòptima i el dinamisme econòmic es veu compromès. En comparació amb Madrid, que ha

implementat polítiques orientades a estimular el creixement econòmic i a atraure inversió, Barcelona ha estat més condicionada per un marc institucional on es prioritzen objectius polítics que limiten la capacitat de la regió per aprofitar-ne el talent i els recursos. Aquesta diferència explica en part la pèrdua de competitivitat relativa de Catalunya davant d'altres comunitats autònomes amb models de governança més orientats al creixement.

3.1. Incertesa regulatòria i pressió fiscal

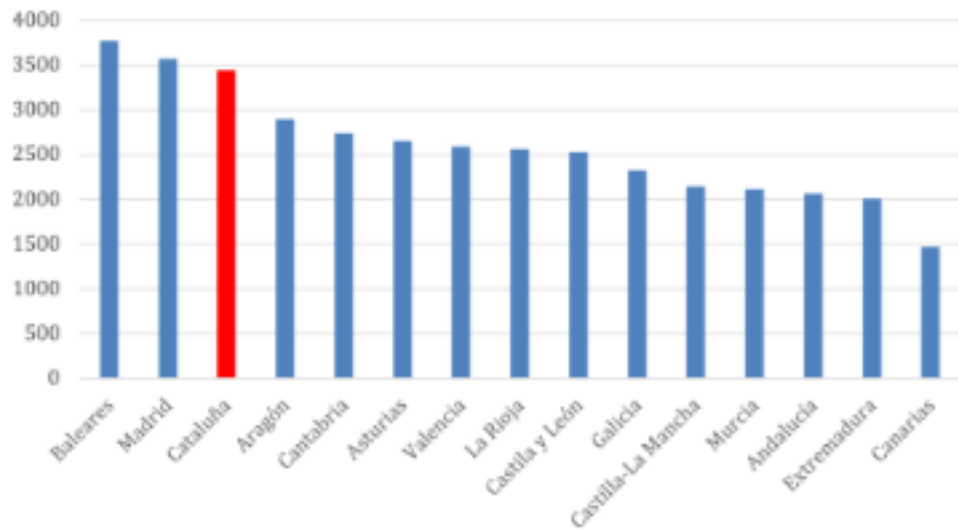
La qualitat reguladora deficient, així com el baix grau de confiança social i el clima de polarització posen de manifest que a Catalunya hi ha un problema de tipus institucional. El reflex del pobre exercici institucional es pot apreciar en la política regulatòria i tributària observada els darrers anys a Catalunya. En paraules d'Arruñada (2023), "els governs de la Generalitat i de l'Ajuntament l'han convertit [Barcelona] en un doble infern d'inseguretat jurídica i de fiscalitat expropiatòria".

Pel que fa al sistema fiscal, cal precisar que aquest ha de ser competitiu per impulsar el creixement econòmic i el benestar social. Comptar amb un marc tributari eficient i equitatiu estimula la inversió i la innovació, fomenta el dinamisme empresarial i la creació de llocs de treball. Si es redueixen les càrregues fiscals innecessàries i es minimitzen les distorsions a l'activitat econòmica, s'enforteix la productivitat i s'augmenta la competitivitat de les empreses a nivell nacional i internacional.

L'indicador més habitual per mesurar el grau d'esforç fiscal que realitza la població és el de pressió fiscal, ja que permet obtenir ràpidament dades de fonts fiables i la seva comparació és senzilla. Amb les darreres dades de recaptació de l'any 2021, es pot apreciar que Catalunya és la quarta comunitat autònoma del règim comú amb més nivell recaptatori respecte al seu PIB i la tercera si es mesura la recaptació en termes per càpita.

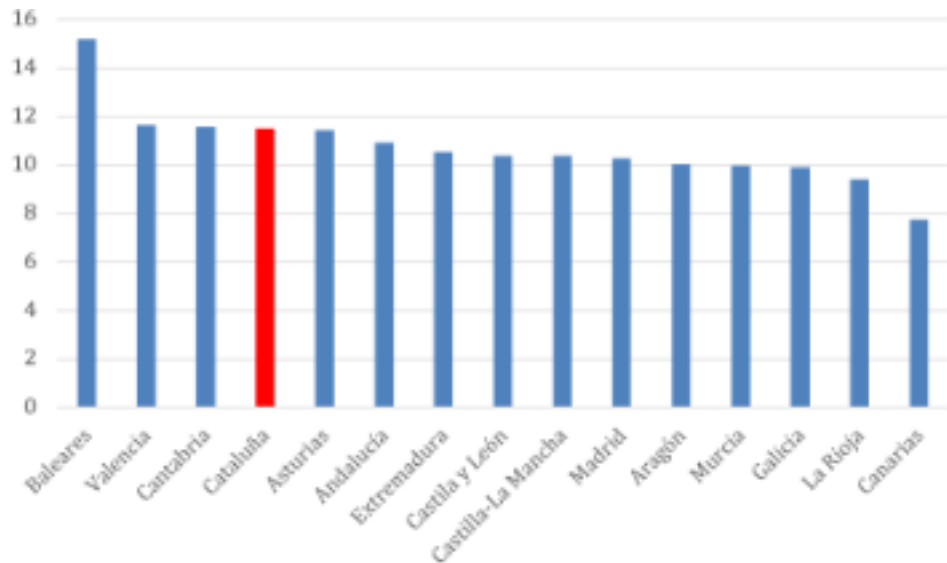
En concret, cada català estaria pagant al fisc al voltant de 3.445 euros, cosa que se situa en nivells similars als de Madrid (3.574 euros per habitant). La mitjana per a Espanya és de 2.637 euros. D'altra banda, la pressió fiscal és de l'11,5%, fet que suposa 1,15 punts de PIB més que la mitjana nacional.

Gràfic 21. Recaptació per càpita per comunitats autònomes, 2021.



Font: Ministeri d'Hisenda.

Gràfic 22. Pressió fiscal per comunitats autònomes, 2021.



Font: Ministeri d'Hisenda.

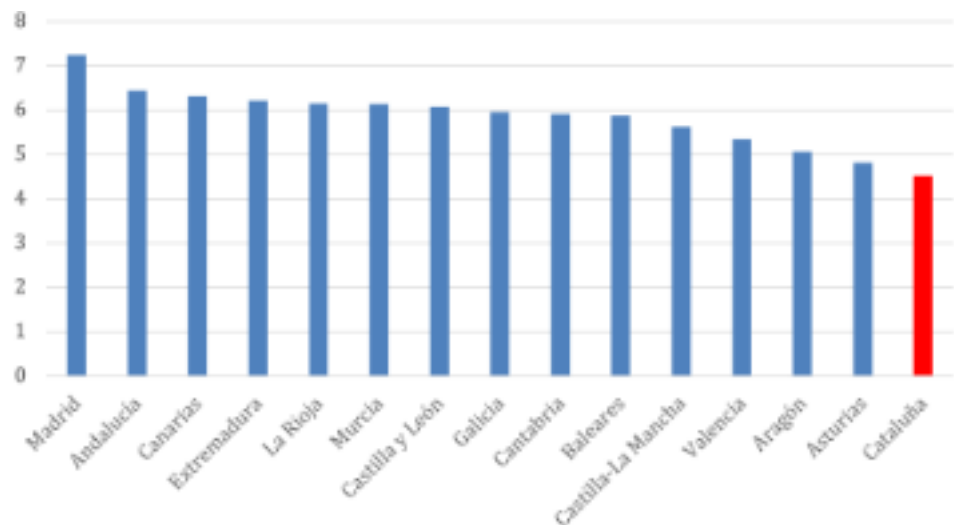
Tot i que pot ser una bona primera aproximació, l'indicador de pressió fiscal té diversos límits a l'hora de reflectir la competitivitat d'un sistema tributari. Per exemple, no captura aspectes com ara la simplicitat administrativa, el grau de progressivitat o els incentius fiscals específics. D'aquesta manera, per exemple, la Fundació per a l'Avanç de la Llibertat i la Tax Foundation publiquen un índex específic que intenta capturar el nivell de competitivitat fiscal dels governs regionals.

Aquest Índex analitza cinc categories basades en cadascun dels impostos cedits tradicionals, és a dir, Impost sobre el Patrimoni, Successions i Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats; als quals s'afegeix l'impost sobre la renda (parcialment cedit), i els tributs propis. El resultat de l'any 2024,

que apareix al gràfic següent, mostra Catalunya com la regió amb pitjor puntuació.

Aquest resultat posa en evidència la manca de competitivitat fiscal en comparació de la resta de les comunitats autònomes. Alguns factors explicatius, entre altres factors, a l'elevat nombre de tributs propis i de l'excés de gravamen als impostos cedits totalment i parcialment. És a dir, no sols recapta una quantitat considerable d'impostos, sinó que ho fa penalitzant el dinamisme econòmic de la regió.

Gràfic 23. Índex Autonòmic de Competitivitat Fiscal, 2024.



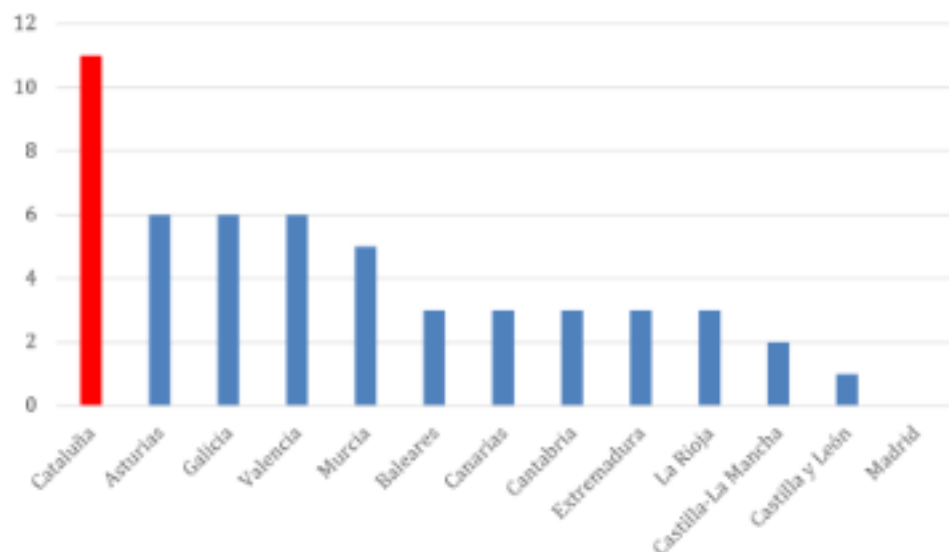
Font: Fundación para el Avance de la Libertad.

Com s'ha comentat al paràgraf anterior, el nombre de tributs propis existents en el marc tributari català és considerable. En total, el 2024 hi ha vigents 11 impostos que es resumeixen a continuació:

1. Cànon de l'aigua.
2. Gravamen de protecció civil.
3. Impost sobre grans establiments comercials.
4. Impost sobre les estades a establiments turístics.
5. Impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial.
6. Impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïdes per la indústria.
7. Impost sobre els habitatges buits.
8. Impost sobre les begudes ensucrades envasades.
9. Impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica.
10. Impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques.
11. Impost sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

Sorprèn que Catalunya tingui tants tributs propis en comparació amb la resta de les comunitats autònomes de règim comú. Astúries, Galícia i València, que comparteixen la segona posició, compten amb la meitat dels tributs (6) que Catalunya. Més encara si es té en compte el seu escàs impacte en la recaptació. Amb l'excepció de les Canàries, ja que atès el seu règim especial el 13,2% dels ingressos procedeix d'aquestes figures, l'impacte per al total de les comunitats autònomes és del 2,2% del total d'ingressos tributaris. En el cas específic de Catalunya, la recaptació suposa el 3,6% del total de la recaptació. (Consell General d'Economistes, 2024).

Gràfic 24. Nombre de tributs propis a les comunitats autònomes de règim comú, 2024.



Font: Consell General d'Economistes.

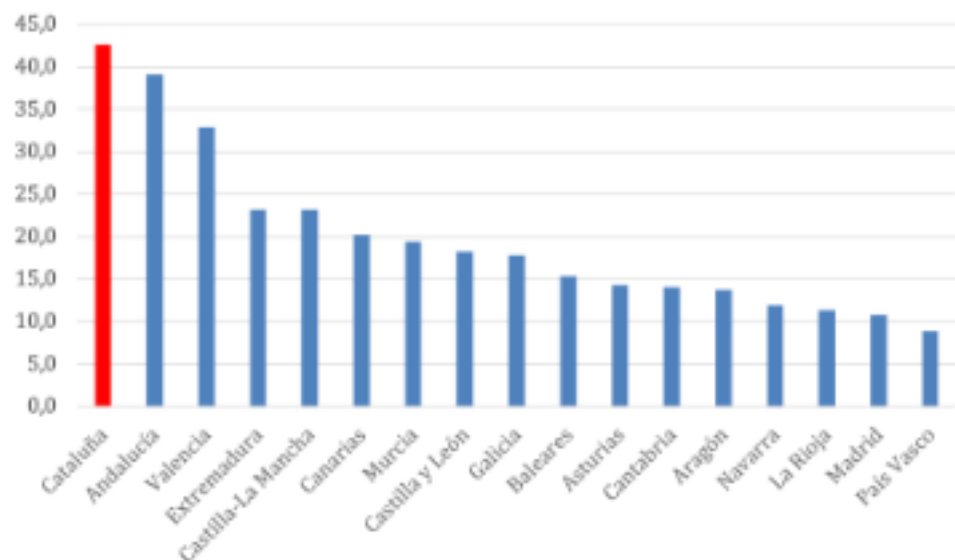
Pel que fa a la incertesa regulatòria, Catalunya s'ha consolidat com la regió amb més càrrega normativa d'Espanya, liderant en volum i complexitat de regulació. Segons les dades disponibles, va promulgar 772 noves normes anuals de mitjana entre 1995 i 2020, superant significativament la resta de regions (Fòrum de Regulació Intel·ligent, 2023). Aquest increment en el nombre de regulacions no només genera alts costos de compliment, sinó que també augmenta la probabilitat d'inconsistències normatives i litigiositat, el que afecta negativament la seguretat jurídica i eleva els costos de transacció per a empreses i ciutadans. L'elevada densitat normativa, acompanyada d'una diversitat reguladora que varia per sectors, dificulta la interpretació i l'aplicació de les normes, imposant barreres addicionals especialment per a les petites i mitjanes empreses, que tenen menys capacitat per absorbir aquests costos.

L'impacte d'aquesta sobrecàrrega regulatòria en el dinamisme econòmic de Catalunya és notable. Un estudi de Mora-Sanguinetti et al. (2024) estima que, si la regió reduís la seva complexitat normativa al nivell de comunitats amb menor càrrega, com ara Madrid o el País Basc, experimentaria un augment de l'1,41% en el nivell d'ocupació i del 0,25% en el nombre d'empreses actives.

Aquestes xifres evidencien que una simplificació del marc regulador podria alliberar recursos significatius per al desenvolupament econòmic, reduint la incertesa i estimulants la inversió i la creació de llocs de treball. Tot i això, la persistència d'aquest model regulador restrictiu representa un obstacle estructural per a la competitivitat de l'economia catalana.

Com a mostra de la intensitat regulatòria de Catalunya, es pot observar en el gràfic següent com el nombre de regulacions aprovades per cada 1.000 euros de PIB per habitant és el més gran entre el total de les comunitats autònomes, tot i relativitzar aquesta xifra per la mida de l'economia i de la regió.

Gràfic 25. Nombre de regulacions per cada 1.000 euros de PIB per habitant a les comunitats autònomes, 2022.



Font: elaboració pròpia a partir d'Aranzadi i INE.

D'altra banda, la incertesa regulatòria a Catalunya il·lustra com els canvis a l'entorn polític poden impactar de manera negativa l'exercici econòmic. Segons una anàlisi basada en la metodologia de control sintètic, Catalunya va crear entre 27.000 i 31.000 llocs de treball menys dels esperats en comparació amb una regió sintètica formada per comunitats autònomes amb característiques econòmiques similars. Aquest impacte equival aproximadament a un 1% del total d'afiliats a la Seguretat Social a la regió. (Echevarría, 2018).

De fet, el deteriorament econòmic no només es va reflectir en l'afiliació laboral, sinó també en la pèrdua de competitivitat davant d'altres regions com Madrid i el País Valencià, que van mantenir taxes de creixement de l'ocupació privades superiors al 3% durant el mateix període. Aquest cas subratlla la importància d'un entorn regulador estable i previsible per garantir un exercici econòmic positiu. Els episodis d'incertesa a Catalunya evidencien que la interacció entre xocs polítics i un entorn regulador complex

amplifica els efectes adversos sobre el mercat laboral i la inversió. (Echevarría, 2018)

Un sector on es mostra una gran profusió reguladora, malgrat l'evidència empírica que demostra els seus efectes negatius, és el de la regulació del lloguer. A Catalunya, la Llei 11/2020 va establir límits als preus del lloguer a municipis amb mercats tensionats. Tot i que aquesta regulació cercava augmentar l'assequibilitat de l'habitatge, estudis mostren que va reduir l'oferta de lloguers en aproximadament un 10%, especialment en propietats amb preus superiors als límits establerts. A més, la política va tenir efectes redistributius inesperats: mentre que els preus dels habitatges cars van disminuir, els preus dels lloguers més econòmics van augmentar, reflectint una convergència cap als preus de referència en detriment dels arrendataris de menor renda (García-Montalvo et al., 2023).

La incertesa associada a aquestes regulacions, sumada al seu efecte advers a l'oferta, agreuja l'escassetat del mercat de lloguer i desincentiva la inversió en noves construccions destinades a l'arrendament. Aquest cas posa en evidència com la càrrega reguladora, quan no està ben dissenyada o basada en evidència empírica sòlida, pot generar distorsions econòmiques significatives. A més, aquestes polítiques no aborden el problema estructural del mercat, la insuficiència d'oferta d'habitatge. En lloc d'establir controls de preus, una estratègia més efectiva seria promoure incentius fiscals per als propietaris, fomentar la construcció d'habitatges públics o privats destinats al lloguer i garantir una seguretat jurídica més gran per als inversors i arrendadors.

Formar part de la Unió Europea elimina les barreres comercials i no comercials entre els estats membres. Si bé el sector terciari segueix subjecte a nombroses regles anticompetitives, els serveis viatgen malament, per la qual cosa cada regió tendeix a carregar més amb les conseqüències d'aquestes regles. En són exemples les diferències entre Madrid i Barcelona pel que fa a la regulació dels taxis i dels horaris i l'obertura d'establiments comercials, entre d'altres.

5. Conclusions

L'economia catalana enfronta un context institucional i polític que n'ha limitat la capacitat de creixement i la competitivitat. La càrrega regulatòria excessiva, la incertesa derivada de la gestió pública i la polarització política han debilitat el dinamisme productiu. L'excessiva proliferació de regulacions, sumada al predomini de polítiques dirigides a restringir mercats i redistribuir recursos de manera ineficient, reflecteix una visió de l'economia com a joc de suma zero. Aquesta mentalitat, en què els guanys dels uns es perceben inevitablement com a pèrdues dels altres, contrasta amb les experiències reeixides d'economies que han prioritzat un enfocament de suma positiva, on les institucions promouen la cooperació i la creació de valor.

A més, les polítiques orientades a protegir certs interessos locals han creat una economia més tancada i menys competitiva. Per exemple, el control de preus al mercat del lloguer, lluny de millorar l'assequibilitat, ha reduït l'oferta i ha generat efectes adversos per als grups més vulnerables. Aquest patró ressalta la necessitat d'institucions que fomentin un mercat obert i regles clares, allunyades de la captura de rendes i el clientelisme, elements que han predominat sota el model de governança actual.

El contrast amb l'evolució econòmica de Madrid evidencia la importància d'un enfocament institucional orientat cap a la competitivitat i la reducció de càrregues regulatòries. Mentre que Catalunya ha incrementat la càrrega impositiva i complicat el marc normatiu, Madrid ha adoptat polítiques que enforteixen el seu atractiu com a destinació d'inversió i residència. Aquest enfocament basat en la millora de la qualitat institucional i la promoció de l'activitat econòmica com un joc de suma positiva permetrien millorar substancialment el dinamisme econòmic català.

La lliçó que ofereix el cas català és clara: les institucions han de canalitzar la competència cap a activitats productives en comptes d'extractives. Això implica redissenyar les polítiques públiques i normatives per fomentar un entorn que premii la innovació i la creació de valor, en lloc de la manipulació política i la redistribució arbitrària. Llevat que Catalunya reorienti el seu model cap a la construcció d'un marc institucional més eficient i menys intervencionista, la seva economia continuarà sent vulnerable a les dinàmiques d'estancament i de pèrdua de competitivitat observades en les últimes dècades.

En definitiva, el declivi econòmic relatiu de Catalunya subratlla la importància d'abandonar el pensament de suma zero i adoptar un enfocament institucional que promogui el creixement inclusiu. La interrelació entre cohesió, confiança o capital social, certesa regulatòria i qualitat institucional crea un cercle virtuós que impulsa el desenvolupament econòmic i social. Aquesta transformació requereix un compromís amb l'estabilitat normativa, la reducció de la burocràcia i l'obertura de mercats, elements essencials per revitalitzar la competitivitat econòmica de la regió i restaurar la posició de Catalunya com a motor econòmic a Espanya i Europa.

Referències

- 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, (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