



ivàlua

Institut Català d'Avaluació
de Polítiques Públiques

Avaluabilitat de la Llei de contenció dels preus del lloguer d'habitatges

Proposta de seguiment i d'avaluació d'impacte de la Llei

Nom de la revisió

Anàlisi d'avaluabilitat de la Llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge

Àmbit

Habitatge, Afers socials i desigualtat

Tipus d'avaluació

Avaluabilitat

Objectiu

Proporcionar un sistema d'indicadors de seguiment de la Llei i analitzar l'avaluabilitat del seu impacte.

Avaluació encarregada per

Departament d'Economia i Hisenda – Generalitat de Catalunya

Avaluació realitzada per

Ivàlua

Analistes

Laura López Ortells i Ramón Sabes-Figuera (Ivàlua) i Mariona Segú (col·laboradora externa)

Data de realització

Febrer 2022

El Parlament de Catalunya va aprovar l'any 2020 la Llei 11/2020, del 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, amb l'objectiu de dotar les administracions públiques de les mesures necessàries per a limitar els increments de preus del lloguer d'habitatges en zones de forta demanda acreditada.

Quins resultats han obtingut polítiques similars?

En primer lloc, aquesta anàlisi ha cercat quina evidència hi ha sobre l'impacte de mesures de contenció de rendes del lloguer en altres països desenvolupats i, en concret, quins resultats s'han analitzat i obtingut. El resultat ha consistit en la identificació de les dimensions d'impacte.

Quins indicadors permeten fer un seguiment de la llei?

A partir de les dimensions d'impacte i dels objectius de la llei, s'han definit els indicadors que s'haurien d'incorporar per poder fer un seguiment del resultat d'aquesta llei i d'altres intervencions en matèria d'habitatge. Primerament, s'ha realitzat un exercici teòric, i, posteriorment, s'han analitzat les fonts

d'informació disponibles. Per últim, s'ha fet una proposta d'indicadors de seguiment viable.

És possible avaluar l'impacte de la llei?

L'avaluació d'impacte és una anàlisi que permet saber quins han estat els efectes de la intervenció sobre les dimensions d'impacte proposades i desenvolupades en els corresponents indicadors.

En l'avaluació d'impacte es comparen els impactes d'interès observats a partir d'una intervenció amb aquells que s'haguessin observat sense la mateixa -que es coneix com a contrafactual-, el que requereix una identificació dels mètodes estadístics que permetin inferir causalitat.

Així doncs, en aquesta fase de l'anàlisi s'han explorat diferents dissenys econòmics que permeten avaluar l'impacte i es proposen dos models en funció de la disponibilitat territorial de les dades.

Policy Brief

Problemàtica i intervenció

El principal element que va impulsar l'elaboració de la Llei 11/2020 ha estat l'increment dels preus del lloguer a Catalunya, que va ser de més d'un 36% entre 2014 i 2019 i encara més acusat a l'entorn metropolità de Barcelona (amb un increment del 40%).

Increment de la mitjana de preus de lloguers d'habitatge

Amb la reactivació econòmica posterior a la finalització de la crisi financera internacional de 2008 es va originar una forta escalada dels preus dels lloguers que és resultat d'una sèrie de casuístiques interdependents:

- Reducció del nombre d'habitatges en règim de propietat com a causa de l'increment del cost i de les dificultats d'accés al finançament i, per tant, un increment de la demanda d'habitatge de lloguer.
- Legislació estatal que va escurçar la durada dels contractes d'arrendament de cinc a tres anys.
- En el cas de la ciutat de Barcelona, part dels habitatges es van desviar cap a habitatges d'ús no residencial i hi va entrar capital internacional en grans operacions d'inversió immobiliària.
- Dèficit històric pel que fa al parc d'habitatge públic i social.

Aquest increment dels preus d'habitatges de lloguer ha causat dificultats econòmiques molt greus per accedir-hi i romandre-hi. Les persones joves i les unitats familiars amb un baix nivell d'ingressos són els perfils que més pateixen les **situacions d'exclusió residencial**.

Principals característiques de la llei

Aquesta llei pretén subjectar els contractes d'arrendament a un règim de contenció de les rendes a determinades zones del territori, qualificades com a àrees amb mercat d'habitatge tens i que han de ser aprovades per l'administració local. Amb caràcter transitori, la llei va aplicar-se directament als municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona i als que tenen una població superior als 20.000 habitants que disposessin d'índexs de referència de preus amb un increment superior del 20% entre 2014 i 2019.

La normativa es desplega per mitjà de l'aplicació de l'**índex de referència de preus de lloguer d'habitatges** que determina l'Agència de l'Habitatge de Catalunya (AHC). El règim de contenció de rendes compta amb dues regles bàsiques:

- La determinació de la renda inicial de lloguer no pot ser superior al preu de referència de l'índex per a un lloguer d'un habitatge de característiques anàlogues.
- La renda tampoc no pot ser superior a la del darrer contracte d'arrendament (si s'ha arrendat l'habitatge en els 5 anys anteriors).

Aquest règim es flexibilitza en els contractes de lloguer d'habitatges d'obra nova i en els contractes que resulten d'un procés de gran rehabilitació.

Cal tenir en compte que l'objectiu explícit de la llei, contenir els preus dels contractes de lloguer, és només un mitjà per aconseguir els **objectius finals** explicitats al preàmbul de la llei:

- Reduir el risc d'exclusió residencial dels col·lectius vulnerables.
- Disminuir la dificultat d'emancipació de les persones joves.

La llei pretén contenir els preus de lloguer a través de l'aplicació d'un índex de referència

Resultats

En primer lloc, s'ha realitzat una revisió de l'evidència de literatura sobre experiències de legislació similars implementades en altres països desenvolupats. L'objectiu ha sigut identificar quines dimensions d'impactes de les polítiques de control de preus d'habitatges de lloguer i similars s'han analitzat i quins són els mecanismes causals que expliquen la relació entre les normatives i els impactes generats.

Identificació de les dimensions d'impacte

S'ha realitzat una revisió ràpida de l'evidència (en anglès, *rapid evidence assessment* (REA)) restringida a l'efectivitat de la política. S'han tingut en compte els articles científics i informes publicats des de l'any 2000, prioritzant les revisions sistemàtiques i els articles i les experiències internacionals més rellevants. També, s'ha revisat la producció d'informes dels principals actors internacionals i de l'àmbit català en matèria d'habitatge.

Els resultats de l'evidència permeten resumir en dos blocs els arguments teòrics emprats per explicar els beneficis en el benestar social i els efectes generats en el mercat de l'habitatge per la fixació de controls sobre el preu dels lloguers.

Per una banda, els arguments teòrics que preveuen un efecte beneficiós pel benestar social es basen en la naturalesa no competitiva del mercat del lloguer. Segons aquesta teoria i les evidències associades, les polítiques de fixació dels preus del lloguer de l'habitatge generen importants beneficis de seguretat residencial i de capital social que compensen les distorsions generades en el mercat de treball i d'habitatge.

Per altra banda, la teoria econòmica preveu que la fixació d'un preu inferior al de mercat pot generar distorsi-

ons: a curt termini, redueix l'oferta de pisos de lloguer —per tenir més incentius per vendre'ls— i, a mitjà, disminueix la inversió en construcció i rehabilitació de l'habitatge destinat al lloguer, el que acabaria afectant-ne a la qualitat a llarg termini.

Per finalitzar, cal destacar certs aspectes a tenir en compte de la literatura revisada i dels resultats presentats:

- L'evidència de la literatura no té uns resultats inequívocs. Alguns articles mostren beneficis en el benestar social, i d'altres, ineficiències generades en el mercat de l'habitatge per la fixació de controls sobre el preu dels lloguers.
- L'evidència s'enfoca principalment en l'impacte en el mercat i no en l'àmbit social.
- Moltes de les evidències disponibles se centren en l'experiència de ciutats estatunidenques de la dècada dels noranta.
- El disseny de la normativa és molt rellevant, pel que fa a si la fixació de preus afecta la totalitat del mercat de lloguer o en queden exclosos els habitatges més recents o els que fan una determinada inversió, la durada dels contractes de lloguer, les clàusules de renovació, les condicions de finalització de l'arrendament per ambdues parts, etc.

Dimensions d'impacte identificades a la revisió de literatura



Resultats

En segon lloc, es presenta una proposta d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020 basada en els resultats de la revisió de l'evidència i en els seus objectius de que permet oferir informació rellevant per dur-ne a terme el seguiment, independentment de si l'evolució es pot atribuir a. Així doncs, l'anàlisi de les variacions temporals d'aquests indicadors és d'utilitat perquè ofereix informació de com han variat, i variaran en el futur, les dimensions rellevants associades als problemes i a les necessitats que la llei vol millorar.



Sistema d'indicadors de seguiment de la Llei 11/2020

Els primers indicadors a incloure en la proposta per fer un seguiment de la llei d'acord amb els aspectes que la llei vol adreçar i per a la població a la qual es vol dirigir serien els vinculats amb els objectius de la llei de reduir el risc d'exclusió residencial dels col·lectius vulnerables i la dificultat d'emancipació de les persones joves.

La implementació de la llei pot afectar altres aspectes del mercat de l'habitatge i altres segments de la població. La revisió de la literatura ha identificat àmbits on regulacions similars a la Llei 11/2020 han tingut efecte, o almenys s'ha analitzat si van tenir efecte.

Amb l'objectiu que aquesta proposta d'indicadors de seguiment de la llei tingui una estructura clara i per facilitar la seva anàlisi, s'han dividit els indicadors en dues dimensions o categories; d'una banda, els relacionats amb el mercat d'habitatge i, de l'altra, amb els aspectes o les conseqüències socials d'aquest mercat no recollides en els indicadors previs. Per últim, es proposa incloure dos indicadors que informen sobre el grau de compliment de la regulació.

A continuació, es presenta la taula amb els indicadors seleccionats després d'analitzar la seva viabilitat i havent considerat les fonts d'informació disponibles.

 Àmbit d'anàlisi	 Indicador
Objectius de la llei	Risc d'exclusió residencial-definició alternativa Edat mitjana d'emancipació
Compliment de la llei	Percentatge de nous contractes en compliment de la regulació Nombre de queixes i sancions
Mercat de l'habitatge	Preu del lloguer Preu del lloguer per m ² Contractes registrats de lloguer Preu i nombre de compravendes d'habitatges Nova construcció d'habitatges Nombre d'habitatges buits Nombre d'habitatges d'ús turístic
Social	Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge Temps mitjà de durada del contracte de lloguer Percentatge d'habitatges llogats amb sobreocupació Percentatge d'habitatges llogats en mal estat de conservació Desnonaments per impagaments de lloguer

Resultats

Per poder atribuir a la llei les variacions observades en els indicadors, i així identificar l'efecte de la llei sobre les dimensions rellevants, cal dur a terme un tipus d'anàlisi específica: una avaluació d'impacte. La validesa dels resultats de les avaluacions d'impacte de qualsevol mesura o intervenció depenen de la metodologia emprada per estimar l'efecte, que alhora depèn de com s'ha implementat la política i de les dades existents dels indicadors.

Proposta de disseny d'impacte

L'exercici que s'ha realitzat ha consistit en determinar sobre quines dimensions es poden avaluar de forma robusta l'impacte de la llei i amb quina metodologia.

Per com es va implementar la Llei 11/2020, per municipis seleccionats, però tots al mateix temps, es proposa la **metodologia o estratègia empírica de la doble diferència**. Aquest mètode és una estratègia d'identificació quasiexperimental que serveix per estimar efectes causals.

Es tracta d'una metodologia en què es comparen dues dimensions (o diferències) a la vegada. La primera dimensió és la temporal i consisteix a comparar, per exemple pel cas de la Llei 11/2020, la situació dels municipis abans i després de la posada en marxa de la regulació. La segona dimensió és la cross-section, que consisteix a comparar dos grups de municipis diferents. En concret, aquells afectats per la regulació (grup de tractament) seran comparats amb un grup de municipis alternatiu (anomenat grup de control) que és similar en la mesura del possible al grup de tractament, però que no ha estat afectat per la regulació dels lloguers.

Es proposen tres mostres diferents en funció del grup de tractament i del grup de control definits. El grup més exigent en la seva robustesa consistiria en comparar 40 municipis regulats (excloent els municipis de més de 60.000 habitants) i els municipis no regulats de més de 10.000 habitants, per garantir la màxima similitud entre els municipis comparats. En canvi, la que menys, implicaria comparar els municipis regulats amb els no regulats.

Els indicadors sobre els quals es disposa de dades amb el nivell de desagregació territorial adequat (informació en l'àmbit municipal o inferior), i amb una freqüència adequada (anual o inferior), per aplicar el mètode de la doble diferència són els següents:

- Número de contractes
- Preu mitjà de compravenda d'habitatges
- Nombre de transaccions de compravenda
- Nombre d'habitatges construïts (començats i acabats)
- Nombre d'habitatges buits de les persones jurídiques
- Temps mitjà de durada del contracte de lloguer

D'altra banda, no es pot estimar amb robustesa l'impacte de la Llei 11/2020 sobre els **indicadors proposats dels quals no es disposa de dades amb l'adequat nivell de desagregació territorial**. Tot i això, i amb l'objectiu de complementar l'anàlisi descriptiva de la variació temporal que s'observi per aquests indicadors, es planteja una proposta d'anàlisi economètrica pels indicadors següents que pot complementar una anàlisi descriptiva de la variació observada en aquests indicadors amb un grup de control diferent ja que el nivell territorial d'aquests indicadors és provincial:

- Risc d'exclusió residencial
- Edat mitjana d'emancipació
- Percentatge de renda disponible de les llars en pagaments d'habitatge
- Percentatge d'habitatges llogats amb sobreocupació
- Percentatge d'habitatges llogats en mal estat de conservació
- Desnonaments per impagaments de lloguer

- Preu mitjà del lloguer
- Preu del lloguer per m²

Avaluar l'impacte requereix comptar amb un grup de control que no hagi estat afectat per la mesura.

Aprentatges

Efecte de les regulacions sobre el mercat d'habitatge i la situació de les persones

Tot i que la revisió de l'evidència ha mostrat que l'anàlisi s'enfoca principalment en l'impacte en el mercat, els possibles efectes de les mesures de contenció de rendes dels preus de lloguer d'habitatge identificats es poden agrupar en dues categories: sobre el mercat d'habitatge i sobre la situació de les persones que accedeixen o volen accedir a l'habitatge a través d'aquest mercat.

Indicadors per fer un seguiment de la Llei

En l'actualitat existeixen dades de suficient qualitat i amb un abast adequat per construir la majoria dels indicadors suggerits.

No obstant això, en el cas de l'indicador de risc d'exclusió residencial, les dades disponibles no permeten construir aquest indicador d'acord amb la seva definició establerta en la Llei 24/2015. Tanmateix, s'ha proposat un indicador alternatiu que recull adequadament la problemàtica identificada.

Estimar l'impacte de la llei pels indicadors amb més informació

Per la majoria dels indicadors relacionats amb el mercat de l'habitatge, com el preu mitjà del lloguer o el nombre de contractes, s'identifica un mètode dels més robusts per estimar l'impacte, el de la doble diferència. Aquesta situació no es dona pels indicadors relacionats amb la dimensió social, com són el risc d'exclusió residencial o l'edat mitjana d'emancipació ja que el seu nivell de desagregació territorial no és municipal, tal com es requeriria pel fet que la implementació de la Llei 11/2020 s'ha fet municipalment.

Recomanacions



Implementar el sistema de seguiment de la Llei 11/2020

Monitorar l'evolució temporal del sistema de seguiment que inclogui indicadors que considerin els objectius i l'acompliment de la Llei, així com l'efecte sobre el mercat d'habitatge i sobre el benestar de les persones.



Avaluar l'impacte de la Llei 11/2020

Avaluar l'impacte de la llei pels indicadors dels quals és possible portar a terme aquest exercici.

Per fer-ho amb rigor metodològic, caldrà accedir a les microdades del registre de fiances de l'INCASÒL.



Ampliar l'anàlisi de l'impacte

Explorar la recollida de dades que permetin avaluar de forma robusta l'impacte sobre el benestar de les persones amb més dificultats per accedir a l'habitatge de la Llei 11/2020 i també altres mesures i polítiques d'habitatge.

Podeu consultar l'informe complet a ivalua.cat