

LLIÇONS DE LES PRIMERES AVALUACIONS CIENTÍFIQUES DE LA REGULACIÓ DELS LLOGUERS A CATALUNYA

Josep Maria Raya Vilchez*

Resum

Durant un any i mig aproximadament hi ha hagut una llei de control de lloguers vigent a Catalunya (Llei 11/2020). La Llei 11/2020, que va entrar en vigor el 18 de setembre de 2020, va quedar parcialment anul·lada per una sentència del Tribunal Constitucional del 8 d'abril d'aquest mateix any, amb la qual cosa ja se'n coneix el període complet de vigència i es pot tractar d'avaluar els seus efectes. En aquest article pretenem conèixer la situació del mercat de lloguer a Catalunya, les motivacions que van originar la Llei 11/2020, les seves principals característiques, així com l'evidència empírica internacional que hi ha respecte del control dels lloguers. Finalitzarem l'article analitzant les principals avaluacions científiques que s'han realitzat de l'impacte de la Llei 11/2020. Els resultats mostren una dèbil reducció de preus i una considerable reducció de l'oferta d'habitatges. Com a conclusió s'observa que, tot i que les motivacions per tractar de pal·liar l'evolució del preu del lloguer en relació amb l'evolució dels salaris són ben clares i comprensibles, la limitació de lloguers és una política que equivoca la diagnosi. Controlar preus té sentit en mercats oligopolístics amb importants barreres d'entrada, com pot ser el mercat de l'energia. En canvi, no té sentit en mercats atomitzats sense barres d'entrada. Però el problema es fa més gran quan parlem d'una de les polítiques econòmiques amb major consens dins la comunitat científica econòmica: no funciona. Com a màxim s'aconsegueix un petit efecte en el preu, de curta durada i només en el segment regulat. En canvi, acaba produint un fort efecte negatiu en l'oferta de lloguers. I quan observem un augment de preus dels lloguers, el principal problema que hi ha al darrere és escassetat d'oferta.

Paraules clau: control de lloguers; limitació de preus; oferta d'habitatges.

THE LESSONS LEARNT BY THE FIRST ACADEMIC ASSESSMENTS OF RENT CONTROL IN CATALONIA

Abstract

For around a year and a half, there has been a rent control law in force in Catalonia (Law 11/2020). This Law 11/2020, which came into force on 18 September 2020, was partially annulled by a judgement of Spain's Constitutional Court of 8 April this year, meaning we now know the entire period for which it remained in force and can, therefore, attempt to assess its impact. This article aims to gain an understanding of the property rental market in Catalonia, the reasons leading to the creation of Law 11/2020, its main features and the international empirical evidence that exists with regard to rent control. It concludes with an analysis of the leading academic assessments of the impact of Law 11/2020. The results point to a meagre reduction in prices and a significant reduction in the supply of housing. By way of conclusion, it notes that, although the reasons for attempting to mitigate trends in rental prices compared with those in salaries are clear and understandable, limiting rental costs is a policy whose underlying diagnosis is flawed. Price controls make sense in oligopolistic markets with significant barriers to entry, such as the energy market. On the other hand, they make no sense in fragmented markets with no barriers to entry. The problem becomes still greater when speaking of one of the economic policies on which there is the greatest consensus in the economics academic community: it does not work. At the very most, it may have some small impact on prices in the short term and only in the regulated segment. On the other hand, it ends up having a strong negative impact on the supply of rental properties. The fact is that, when we see an increase in property rents, the main issue underlying this is the scarcity in supply.

Keywords: rent control; price controls; housing supply.

* Josep Maria Raya Vilchez, catedràtic d'Economia Aplicada al Tecnocampus (Universitat Pompeu Fabra) i director de la Càtedra Habitatge i Futur d'APCE-UPF Habitatge i Futur. Parc TecnoCampus Mataró-Maresme, c. Ernest Lluch, 32, 08302 Mataró (Barcelona). josep.raya@upf.edu, @Joserayav. [0000-0002-2885-234X](https://orcid.org/0000-0002-2885-234X).

Article rebut el 12.01.2023. Avaluació cega: 24.01.2023 i 07.03.2023. Data d'acceptació de la versió final: 17.03.2023.

Citació recomanada: Raya Vilchez, Josep Maria. (2023). Lliçons de les primeres avaluacions científiques de la regulació dels lloguers a Catalunya. *Revista Catalana de Dret Públic*, 66, 86-102. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i66.2023.3939>

Sumari

- 1 Introducció
- 2 L'evolució del preu del lloguer a Catalunya
- 3 Evidència internacional
 - 3.1 Evidència teòrica
 - 3.2 Evidència empírica
- 4 La Llei 11/2020
- 5 Evidència empírica de la Llei 11/2020
- 6 Conclusions
- Referències

1 Introducció

Durant un any i mig aproximadament hi ha hagut una llei de control de lloguers vigent a Catalunya (Llei 11/2020). La Llei 11/2020 (de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge i de modificació de la Llei 18/2007, de la Llei 24/2015 i de la Llei 4/2016, relatives a la protecció del dret a l'habitatge), que va entrar en vigor el 18 de setembre de 2020, va quedar parcialment anul·lada per una sentència del Tribunal Constitucional del 8 d'abril d'aquest mateix any, amb la qual cosa ja se'n coneix el període complet de vigència i es pot tractar d'avaluar els seus efectes. En aquest article pretenem conèixer la situació del mercat de lloguer a Catalunya, les motivacions que van originar la Llei 11/2020, les seves principals característiques, així com l'evidència empírica internacional que hi ha respecte del control dels lloguers. Finalitzarem l'article analitzant les principals avaluacions científiques que s'han realitzat de l'impacte de la Llei 11/2020.

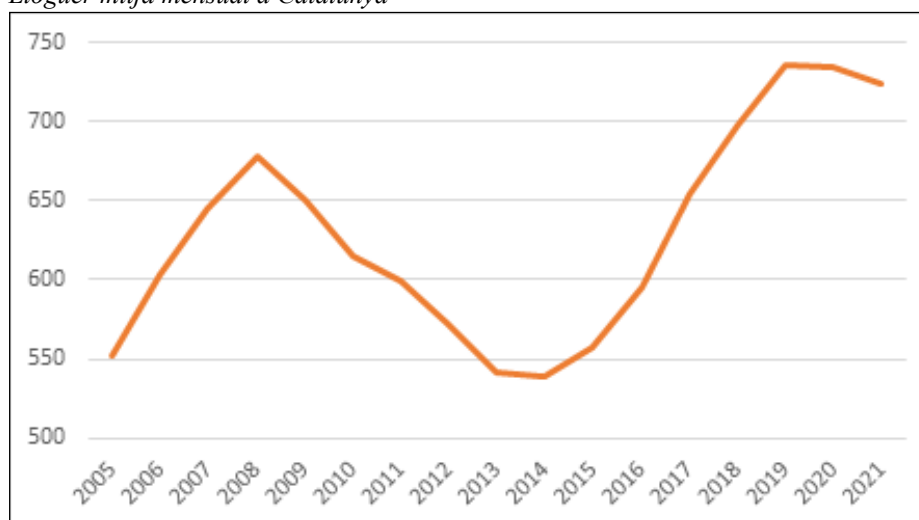
Conèixer els efectes reals de la Llei 11/2020, de limitació dels lloguers, no és únicament beneficiós per a Catalunya. El Consell de Ministres ha aprovat, el febrer d'aquest 2022, la remissió a les Corts, per a la seva tramitació parlamentària pel procediment d'urgència, del projecte de Llei pel dret a l'habitatge. Encara que en una versió molt més suavitzada que en el cas català, l'avantprojecte de Llei pel dret a l'habitatge proposa establir un mecanisme de caràcter excepcional i delimitat en el temps que pugui intervenir en el mercat per esmorteir les situacions de tensió i concedir a les administracions competents el temps necessari per poder compensar, si s'escau, el dèficit d'oferta o corregir amb altres polítiques d'habitatge les mancances de les zones declarades de mercat residencial tens. Per determinar aquestes zones, s'utilitzarà l'índex de referència de preus de lloguer que va presentar el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana el juny de 2019. Segons aquest esquema, tant les comunitats autònomes com els ajuntaments tindrien capacitat d'establir els seus propis índexs de preus, i es convalidarien els que ja els tinguin avançats (com és el cas de Catalunya). En qualsevol cas, en el primer informe del Consell General del Poder Judicial es fa referència a la necessitat d'una justificació suficient del control de lloguers basada en una anàlisi empírica d'aquesta mena de mesures. Encara que queden moltes incògnites relatives a la concreció en les regles d'intervenció de preus, és indubtable que tota evidència científica sobre el cas català afavorirà la correcta orientació d'aquest aspecte de la Llei pel dret a l'habitatge.

2 L'evolució del preu del lloguer a Catalunya

Les dades de fiances de l'Incasòl ofereixen la principal possibilitat d'anàlisi de l'evolució del lloguer a Catalunya. Així observem com, després d'un període d'ajust iniciat amb l'esclat de la crisi financera del 2008, a partir del 2014 es va iniciar una nova fase de creixement del preu del lloguer que va implicar que, durant el període 2014-2019, el lloguer mitjà passés de 539 € a 735 €, dada que significa una taxa de creixement acumulada del 36,6 % (gràfic 1). S'observa una contenció d'aquests preus a partir de llavors.

Gràfic 1

Lloguer mitjà mensual a Catalunya

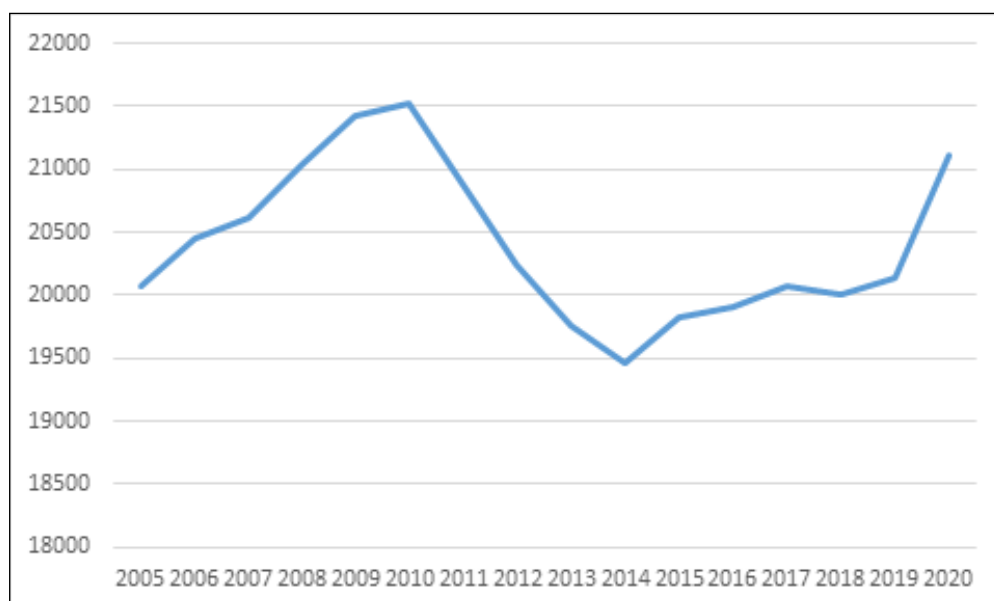


Font. Incasòl. Estadística per àmbits geogràfics. Lloguer mitjà municipal.

Tot i que els lloguers han augmentat de preu des del 2015, al llarg de tot el període observat (des del 2005) el creixement no ha estat tan elevat. Al gràfic 1 s'observen pujades del 2005 al 2008 (23 %) i un període d'ajust, 2009-2014 (17 %). Si considerem que la inflació acumulada a Catalunya del 2005 al 2014 va ser del 28 %, els lloguers havien baixat més d'un 22 % en termes de poder adquisitiu durant aquest període. Finalment, s'observa un nou període d'augment de preus que es va iniciar el 2015 i dura fins avui, en què els preus han augmentat gairebé un 37 % acumulat, amb taxes anuals que van arribar a ser de gairebé el 10 % (taula 4), encara que, això sí, en clara desacceleració. Donat que en aquest període la inflació acumulada va ser de poc més d'un 4 %, és aquí on es concentra la pujada dels lloguers, una pujada per sobre de la suma de la davallada dels lloguers en el període anterior i l'augment de la inflació. Però, en resum, tot i que el darrer període hagin crescut els preus dels lloguers molt per sobre de la inflació, en un període de quinze anys el creixement dels lloguers està 8 punts percentuals per sobre del creixement general de preus. El problema és que en aquest període els salaris a Catalunya no han crescut en termes reals. La capacitat de pagament dels llogaters s'ha reduït, doncs, en el mateix període, atès que els salaris reals s'han reduït. Al gràfic 2 s'observa que l'any 2020 el salari real està al mateix nivell que el 2008 i per sota del màxim del 2010 (i el 2019 els salaris reals eren molt similars als del 2005). Fins al 2014, com que els lloguers també havien decrescut en termes reals, això no era un problema. A partir del 2015 podem dir que el preu del lloguer ha crescut un 15 % més que els salaris. Aquest comentari general cal emfatitzar-lo en el cas d'alguns col·lectius, com els joves, en què l'evolució dels salaris reals ha estat especialment negativa.

Gràfic 2

Evolució del salari real a Catalunya

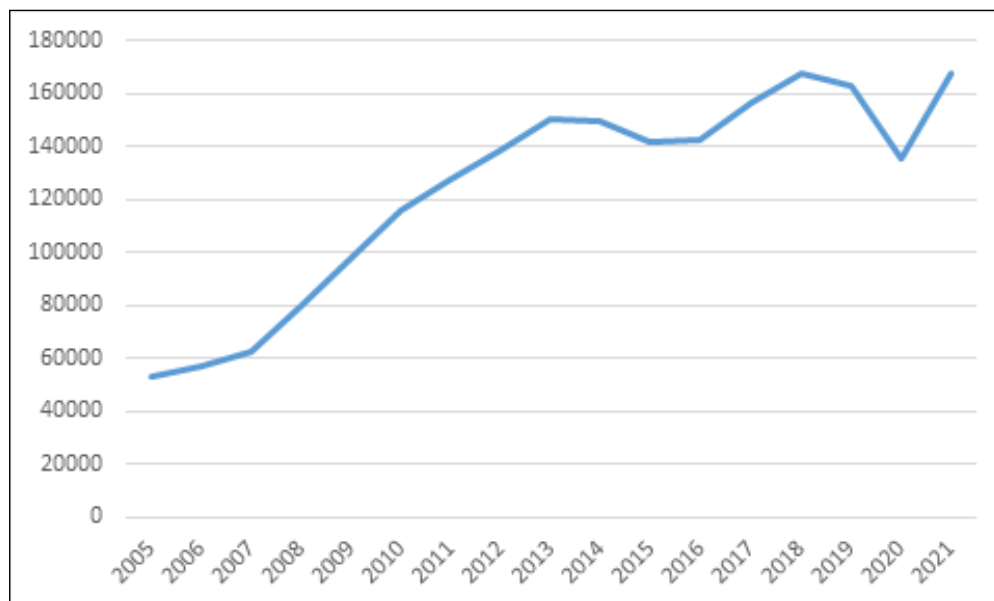


Font. Idescat.

Aquest darrer període (2015-2020) és un període d'elevat creixement de la demanda de lloguers. Durant el mateix període, el nombre de contractes nous anuals va créixer de 141.767 a 162.520 (gràfic 3). Aquesta tendència a créixer del mercat de lloguer ja s'havia iniciat abans, perquè des del final de la crisi financera hi ha col·lectius, com ara els joves, que tenen molt difícil l'accés al mercat d'habitatge en propietat. De fet, recentment el Banc d'Espanya, arran de l'exploració de l'enquesta financera de les famílies, ha observat com el percentatge de propietaris menors de 35 anys s'ha dividit per dos (del 70 % al 35 %) en els darrers deu anys. Tractar d'aturar el creixement dels preus dels lloguers va ser clarament la motivació de la Llei 11/2020.

Gràfic 3

Nombre de contractes nous de lloguer a Catalunya

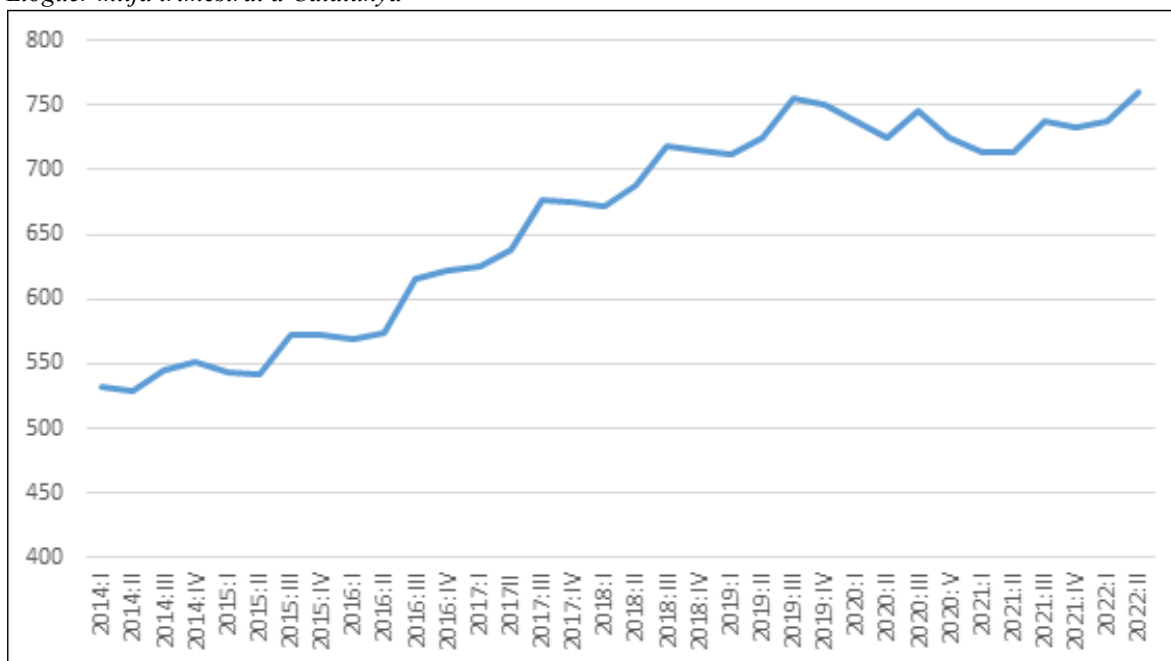


Font. Incasòl. Estadística per àmbits geogràfics. Nombre de contractes per municipi.

Així mateix, també es poden utilitzar les dades de les fiances dipositades a l'Incasòl per obtenir una primera evidència descriptiva dels efectes de la Llei 11/2020. De la lectura dels gràfics 4 i 5 (amb dades trimestrals), s'observa que durant l'any i mig de vigència de la Llei els preus han crescut un 0,2 %, mentre que els contractes han decrescut un 1,1 %. Després d'una lleugera reducció dels preus, la dada del primer trimestre del 2022 (738,04 €) compensa aquesta reducció acumulada. El creixement del preu dels lloguers el primer trimestre del 2022 (amb la llei vigent) continua el segon trimestre del 2022 (amb la llei ja no vigent). Però atribuir amb aquesta evidència a la regulació de control de preus la contenció d'aquests preus no és adequat, atès que hi ha diversos factors que han confluït en el mercat del lloguer durant aquest període. En primer lloc, aquest mercat venia amb una tendència decreixent en preus. De fet, les mateixes dades de l'Incasòl mostren una caiguda acumulada del tercer trimestre del 2019 al segon del 2020 del 4,1 %, tendència que ja era així abans de la covid. En segon lloc, és evident que l'efecte de la pandèmia ha tingut un paper important en l'ajust de preus i la dinàmica del mercat. Com es va reestructurar el mercat del lloguer turístic després de la pandèmia? Quina part del mercat es va traslladar cap al mercat de lloguer de mitjà termini i cap al mercat de lloguer tradicional? Diversos estudis mostren com un dels efectes de la pandèmia està sent la fugida de pisos turístics cap a altres mercats (Llaneza i Raya, 2022). El mateix raonament es pot utilitzar per a la lleugera reducció del nombre de contractes observada. De fet, en els primers trimestres es va observar (de manera desigual, perquè hi ha un efecte estacional evident en el nombre de contractes) un augment en el nombre de contractes, que ha sofert, així mateix, una important reducció el primer trimestre de 2022 (38.513), cosa que ha deixat el nombre de contractes a un nivell inferior al que hi havia abans que la llei fos vigent. Aquest decreixement en el nombre de contractes ha continuat un cop la llei ha desaparegut. De nou, hi ha múltiples factors que han coexistit en el temps de vigència de la Llei 11/2020, i, per tant, és complicat avaluar correctament la política pública sense tractar d'aïllar-los científicament. Per fer aquesta avaluació correcta de la Llei 11/2020 es necessiten dades molt precises i les tècniques d'avaluació adequades.

Gràfic 4

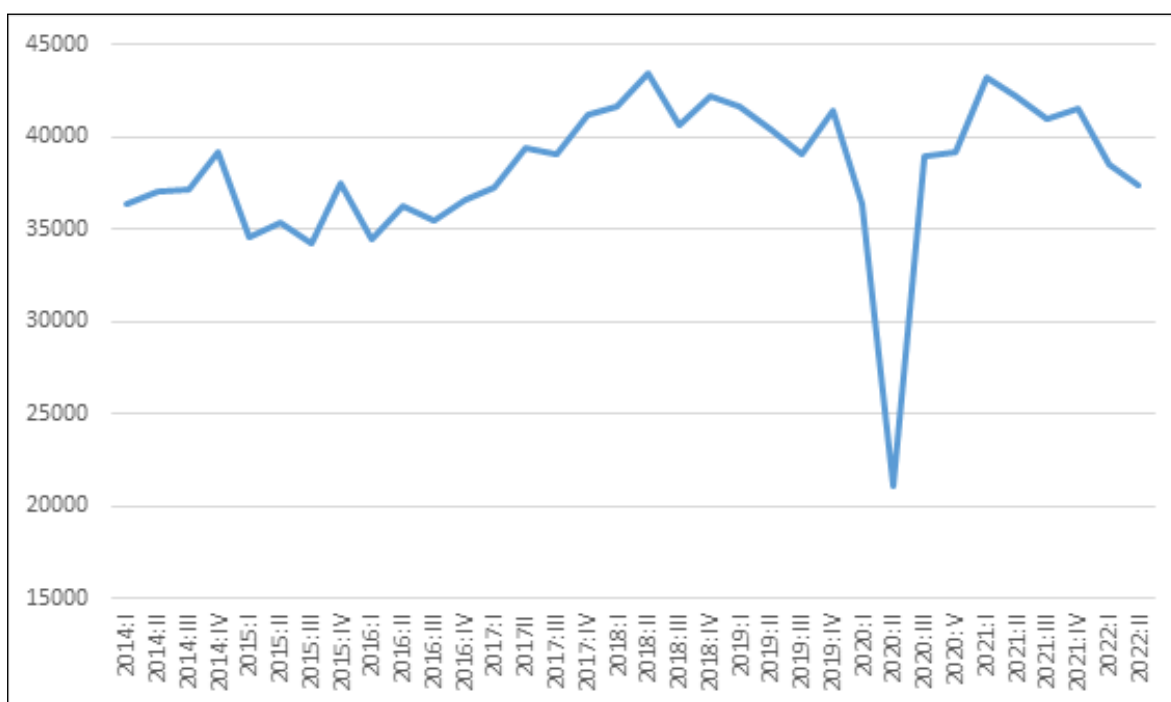
Lloguer mitjà trimestral a Catalunya



Font. Incasòl. Estadística per àmbits geogràfics. Lloguer mitjà municipal (trimestral).

Gràfic 5

Evolució trimestral del nombre de contractes



Font. Incasòl. Estadística per àmbits geogràfics. Nombre de contractes per municipi (trimestral).

3 Evidència internacional

Evidentment, el cas català no és el primer cas en el qual s'han regulat els preus dels lloguers. Existeix una àmplia literatura econòmica que ha analitzat aquesta política (ja siguin controls de lloguers de primera o segona generació) tant des del punt de vista teòric, a partir dels models econòmics, com des del punt de vista empíric.

3.1 Evidència teòrica

En qualsevol cas, hi ha poques polítiques econòmiques que generin un acord major entre en la comunitat científica que aquelles de limitació dels preus del lloguer (Jenkins, 2009), tant si es tracta de controls de lloguers de primera generació (en què els lloguers es congelen) com si són de segona generació (en què es fixa el preu lliurement, però o es prohibeix l'augment durant la durada del contracte o aquest s'ancora a un índex de referència). El consens és majoritari entre economistes, tant des del punt de vista de l'eficiència com des del punt de vista de l'equitat.

En termes d'eficiència, són diversos els motius que la literatura científica addueix en contra de la limitació lloguers (Arnott i Igarashi, 2000; Brueckner, 2011; McDonald i McMillen, 2010; Whitehead, 1999). En primer lloc, hi ha la reducció en el manteniment de les unitats d'habitatge subjectes a control. Aquesta reducció en la despesa per mantenir els habitatges per part dels propietaris és el resultat natural de la limitació en els lloguers, i, així, dels beneficis, derivats dels habitatges de lloguer. En absència d'expectatives d'ingressos, el propietari redueix costos (Sims, 2007), com el de mantenir la qualitat dels habitatges. En segon lloc, és d'esperar que els controls de lloguers redueixin els incentius a invertir en nous habitatges destinats al lloguer, just el contrari del que es necessita quan hi ha una situació de tensió en el mercat del lloguer: augmentar el parc d'habitatges en lloguer. A curt termini, es desplacen habitatges del lloguer a la propietat (es venen habitatges); a llarg termini, es deixen de construir nous habitatges destinats al lloguer, perquè ja han disminuït la seva rendibilitat (els habitatges existents valen menys). En tercer lloc, es produeix una assignació inadequada entre les persones a allotjar i els mateixos allotjaments. En limitar els preus com a mecanisme d'assignació, les unitats d'habitatge no són ocupades per aquells individus que les valoren més (Glaeser i Luttmer, 2003). Així, els propietaris poden trobar altres criteris d'assignació (des de més aleatoris, com el primer que arriba, fins a discriminatoris, com aquell que compleix els seus criteris de raça, gènere, edat, tipus de família, religió...). Addicionalment, els inquilins poden romandre en habitatges que no s'adeqüen als canvis en les seves preferències i necessitats senzillament pel seu baix preu. Aquests efectes s'expandeixen fins al punt de reduir la mobilitat laboral (no acceptar ofertes que posen en risc aquest habitatge controlat). Finalment, en mercats amb regulació de lloguers és comú que els propietaris tractin d'evitar que el seu pis estigui en el segment regulat. I, si no ho poden evitar, s'intensifica la creació de mercats negres, en moltes ocasions per la mateixa pressió d'una part de la demanda (recordem que l'oferta es redueix i, per tant, hi ha escassetat de pisos, de manera que aquests tipus de fenòmens són conseqüència de les dificultats a l'hora d'aconseguir un pis regulat). Evidentment, es tracta d'una política molt cara des del punt de vista del legislador, si vol garantir el seu compliment.

Aquests efectes no es donen de manera simultània, però acaben emergint especialment si la normativa és longeva. I, tot això, per aconseguir un efecte ambigu en els lloguers i els col·lectius que es pretenen protegir. El motiu més citat per justificar una limitació de preus és la intenció d'impedir una suposada redistribució de renda i riquesa dels inquilins als propietaris d'habitatges (Arnott, 1995; Brueckner, 2011). L'argument veu els propietaris com oligopolistes que obtenen uns beneficis excessius i subratlla que aquests propietaris són més rics que els seus inquilins. Hi ha diverses fissures en aquesta justificació. Per ser un oligopolista, cal controlar el mercat, i per controlar el mercat cal tenir un percentatge alt d'aquest mercat. El mercat de l'habitatge a Catalunya està atomitzat, i el percentatge de propietaris amb un nombre significatiu d'habitatges és molt reduït.¹ Com a conseqüència, la creença que els propietaris d'habitatges de lloguer obtenen uns beneficis excessius no sembla veure's secundada per una evidència sistemàtica. A més, sense que resultin importants les economies d'escala i sense barreres d'entrada, el mercat del lloguer, si no és competitiu, s'acosta molt més a ser un mercat de competència perfecta que la majoria de mercats, la qual cosa impossibilita una taxa de rendiment major que la competitiva (Olsen, 1982 i 1998). Heus aquí l'error de diagnòstic. En un mercat

¹ Un estudi recent de l'Observatori Metropolità de Barcelona (2022) apunta que gairebé el 95 % dels propietaris tenen un o dos habitatges i suposen gairebé el 70 % del mercat. Els propietaris que tenen almenys un 0,1 % del parc (cinquanta habitatges) no arriben a tenir ni un 7,5 % del parc d'habitatges.

oligopolista on l'oferta té poder de mercat, té sentit limitar preus. No obstant això, aquest és un argument difícil de sostenir en el mercat de lloguer català (i espanyol, en general), on els grans tenidors tenen una proporció petita del parc d'habitatge en lloguer (4-5 %), fins i tot si ho circumscriuim a ciutats concretes o rebaixem els requeriments de gran tenidor a deu habitatges (a Berlín un gran tenidor té més de 3.000 habitatges).²

A més, redistribuir dels propietaris als inquilins utilitzant el control de lloguers com un impost implícit sobre el valor del capital residencial és, com a mínim, un mecanisme bastant imperfecte. Per començar, no tots els inquilins accedeixen a un habitatge controlat, de manera que hi ha inquilins “afortunats” i inquilins “desafortunats” dividits per un llindar arbitrari: els guanys de renda, si existeixen, es distribueixen de manera aleatòria. A això, cal afegir-hi que l'instrument és molt imprecís: ni totes les famílies que accedeixen a un lloguer controlat són de renda baixa ni totes les famílies que no accedeixen a un lloguer controlat, ni tan sols les que són propietàries, són de renda alta. De fet, la majoria de propietaris que reben rendes immobiliàries a Espanya es concentren en el tram de renda entre 30.001 i 60.000 € anuals (i el següent tram amb major concentració són les rendes entre 20.001 i 30.000 € anuals), és a dir, rendes mitjanes i mitjanes-altes, però no rendes altes (majors de 60.000 €), que, segons dades de l'Enquesta Financera de les Famílies, concentren la seva riquesa en altres tipus d'estalvis (accions, fons d'inversió, etc.). Finalment, és imprescindible considerar efectes adversos a llarg termini sobre els inquilins potencials, que no arribaran a ser-ho si els controls afecten l'oferta privada d'habitatge de lloguer (Garcia, 2019). Per tot això, el control de lloguers no és equitatiu, i no és clar el seu avantatge sobre l'instrument de redistribució més directe pel costat de l'oferta: l'impost sobre la renda.

3.2 Evidència empírica

L'evidència empírica també és àmplia: Nova York (Sims, 2007), Boston (Autor et al., 2014), Estocolm (Andersson i Söderberg, 2012) o San Francisco (Diamond et al., 2019) són alguns exemples d'estudis que mostren empíricament els resultats anteriors. Aquest últim treball, el més citat en la temàtica, referit a San Francisco (Diamond et al., 2019), mostra que el control de preus del lloguer va reduir l'oferta d'habitatge de lloguer en un 15 % i va incrementar els preus en un 5,1 %. Així mateix, l'OCDE també ha alertat Suècia dels efectes adversos de la regulació de preus a Estocolm, que ha provocat llistes d'espera per poder llogar un habitatge de més de mig milió de persones i un temps mitjà d'espera de vuit anys.

Ara bé, els dos exemples més citats pels legisladors catalans van ser París i Berlín. París va començar a intervenir el mercat l'agost del 2015 amb la “Llei Alur”, normativa que ha estat derogada. Aquesta norma impedia posar un pis en lloguer a un preu un 30 % més barat o un 20 % més car que el preu de referència en el context, i tenia en compte en els càlculs variables com el tipus d'habitatge, la seva ubicació, la seva superfície, la disponibilitat d'unes certes característiques (lluminositat, vistes, etc.) o el seu mobiliari. Així, el preu del lloguer podria superar els límits si l'habitatge tenia unes bones vistes o si es tenien en compte algunes qualitats extres com disposar de porter físic, jardins, piscina, o si havia estat objecte d'una reforma, una llista de requisits que feia difícil la implementació. Al final del període de vigència, un terç de les ofertes superava els preus fixats per la llei i prop d'un 15 % dels habitatges ja no estaven en el mercat. La nova “Llei Elan”, molt similar a l'anterior, estarà vigent fins al 2023. Enmig de les dues lleis, els lloguers, abans controlats, van tornar a créixer amb força. En el cas de Berlín, un mercat de l'habitatge molt diferent de qualsevol mercat espanyol (només hi ha poc més d'un 40 % de pisos en règim de propietat i té tradició de control de lloguers), a partir del juny del 2015 les pujades dels nous contractes es limiten al 10 % del lloguer mitjà de la zona (calculat amb un índex local). La mesura conté unes certes excepcions molt similars al cas català. La norma només es pot aplicar en els contractes nous, en zones amb un mercat immobiliari classificat com a “tibant” (si els lloguers creixien per sobre de la mitjana estatal) i si l'habitatge no s'havia reformat.

La majoria d'autors troben un efecte menor sobre els lloguers regulats, només al principi i concentrat en els més cars (Deschermeier et al., 2017; Thomschke, 2016), un grup que pot estar al seu torn definit per característiques intrínseques a l'immoble (zona, grandària, etc.). Finalment, Mense et al. (2018) troben una reducció en els preus dels lloguers, encara que només en el segment controlat. Hahn et al. (2021) mostren que s'han reduït els lloguers en el segment controlat, però a costa d'una reducció substancial al parc d'habitatges

² Tot i que a Catalunya es considera un gran tenidor qui té en propietat més de deu immobles, és difícil creure que amb deu immobles es té poder de mercat. Si s'utilitza la definició de gran tenidor europea (diversos milers d'habitatges), el percentatge d'habitatges per part de grans tenidors a Catalunya és inferior a l'1 %, amb la qual cosa és difícil controlar cap mercat.

oferts. Això ha produït que s'hagi traslladat la demanda cap a les ciutats no regulades pròximes a Berlín (un total de 13), la qual cosa hi ha fet augmentar els preus. Una evidència similar es pot veure en Dolls et al. (2021): la taxa de caiguda dels lloguers a Berlín ha estat superior a la d'altres ciutats alemanyes, però ha disminuït l'oferta enfront de l'augment que s'ha produït en ciutats grans no regulades. Finalment, a l'evidència més actual i completa fins al moment, que utilitza preus d'oferta procedents d'un portal immobiliari, es troben resultats similars als dels papers anteriors. És a dir, petites caigudes de preu que duren poc més d'un any i considerables caigudes en l'oferta d'habitatges en lloguer (Breidenbach et al., 2022). A la taula 1, es resumeixen les principals evidències empíriques recents sobre els efectes de la limitació dels lloguers.

No obstant això, en tots els casos la reforma té altres efectes negatius, com ara que es redueix el valor dels habitatges per al segment controlat (localitzacions d'alta demanda) i s'observa un gran augment en lloguers i rendes del sector no regulat. També es detecta un gran augment de lloguers i preus en els mesos previs a la introducció de la mesura (els propietaris es van avançar a la mesura), així com un significatiu empitjorament de la qualitat dels habitatges en lloguer. L'oferta de lloguers regulats es redueix i augmenta la de lloguers sense regular. De fet, dos terços de les ofertes de pisos de lloguer estan per sobre del màxim fixat per llei, cosa que indica que es concentren en el mercat no regulat i, per tant, que han augmentat les compravendes en el mercat regulat (també un cert grau d'incompliment).

Taula 1

Literatura empírica sobre el control de lloguers a l'última dècada

Lloc	Autors	Preu lloguer	Preus immobles	Oferta
Estocolm	Andersson i Söderberg (2012)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
Boston	Autor et al. (2014)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
San Francisco	Diamond et al. (2017)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
Berlín	Deschermeier et al. (2017)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
Berlín	Mense et al. (2018)	Positiu	Negatiu	Negatiu
Berlín	Hahn et al. (2020)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
Berlín	Dolls et al. (2021)	Indefinit	Negatiu	Negatiu
Berlín	Breidenbach et al. (2022)	Positiu (1 any)	Indefinit	Negatiu

Font. Elaboració pròpia.

A Kholodilin (2022) es fa un extens repàs de tota la literatura, i finalment s'observen, com a efectes més comuns, una disminució dels preus dels lloguers regulats, un augment dels lloguers no regulats, un augment de la tinença en propietat i un empitjorament en la mobilitat dels individus, la qualitat de l'habitatge, l'oferta de lloguer i l'oferta de nova construcció. De nou, molts efectes negatius per només un de positiu i temporal, la reducció dels preus dels lloguers en el segment controlat.

4 La Llei 11/2020

El 18 de setembre del 2020 va entrar en vigor la llei de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, que té l'objectiu de contenir els preus del lloguer i que s'aplica en els nous contractes (Llei 11/2020). La normativa afecta les àrees amb mercat d'habitatge tibant. Una àrea de mercat tibant es defineix així: municipis amb més de 20.000 habitants que compleixen almenys una de les següents condicions: i) en els últims cinc anys, el creixement del lloguer ha estat, anualment, 3 punts superior a la inflació (que representen aquelles en les quals el preu del lloguer havia crescut més d'un 20 % durant el període 2014-2019); ii) la renda de lloguer mitjana ha augmentat a un ritme major que la mitjana regional; iii) les llars destinen al pagament del lloguer més del 30 % de la seva renda mitjana, o iv) les llars joves –menors de 35 anys– gasten més del 30 % dels seus ingressos en lloguers. Fonamentalment es tracta de municipis al voltant de la ciutat de Barcelona, així com altres municipis repartits per tot del territori. En aquestes àrees el preu no pot augmentar respecte al contracte anterior –si es va signar en els últims cinc anys– i

no podrà superar l'índex de referència de preus de la Generalitat. Es tracta, per tant, d'un control de lloguers de segona generació que limita el creixement dels lloguers entre contractes, molt semblant al cas de Berlín. La regulació inclou diverses excepcions. Primer, si la unitat d'habitatge satisfà tres de vuit criteris específics, el límit de lloguer es pot augmentar en un 5 %. En segon lloc, les unitats construïdes durant els últims cinc anys i les que han sofert una renovació substancial estan subjectes a un topall de lloguer substancialment més alt. A més, si els ingressos de l'arrendador estan per sota d'un llindar donat i els ingressos de l'inquilí estan per sobre d'un cert nivell, la regulació dels lloguers es relaxa. Finalment, aquelles unitats que tenen més de 150 metres quadrats queden excloses de la regulació. Per tant, és difícil avaluar la llei sense tenir dades de cada habitatge, per tal com hi ha diverses circumstàncies (del pis, de l'arrendador i de l'arrendatari) que poden fer que el pis no estigui subjecte a la Llei 11/2020. Com ja va succeir a París i Berlín, el Tribunal Constitucional (TC) va admetre a tràmit un recurs d'inconstitucionalitat contra la norma, resolt de manera favorable l'abril del 2022 (Sentència del Tribunal Constitucional 37/2022, de 10 de març). El recurs presentat al TC qüestiona principalment si les administracions regionals o municipals tenen competències per imposar índexs de preus que siguin vinculants.

En les seccions anteriors hem comentat diverses avaluacions sobre l'impacte dels controls de lloguers. Una qüestió associada a aquestes anàlisis empíriques és la seva validesa externa. No totes les regulacions de lloguers són iguals. Els efectes negatius dels controls de lloguers de primera generació són bastant coneguts i no tenen, per la seva naturalesa, especificitat en diferents localitzacions. Les coses són més difícils en els controls de segona i tercera generació, perquè poden tenir límits i mecanismes diferents en cada lloc. En general les limitacions de preus del lloguer en ciutats i estats dels Estats Units són de tercera generació, però poden implicar límits molt diferents. A més, l'estructura de mercat en cada localitat (concentració de la propietat) pot ser també determinant per a l'impacte de les mesures de limitació de lloguers.

En el cas de l'avaluació del període de limitació de lloguers a Catalunya existeixen problemes específics que fan més difícil l'anàlisi utilitzant l'habitual procediment de diferències en diferències. En primer lloc, l'aprovació de la nova normativa va coincidir en el temps amb els efectes de la pandèmia. El segon problema té a veure amb l'enorme diferència entre el grup tractat (municipis subjectes al límit de lloguers) i el grup de control. Finalment, la brevetat de l'aplicació de la regulació, un any i mig, també fa més complicat avaluar els impactes de llarg termini.

Per totes aquestes raons, un procediment que pretengui afrontar l'avaluació de l'impacte de la limitació del preu del lloguer en el cas de Catalunya requereix moltes dades i una metodologia molt precisa. García-Montalvo et al. (2021) mostren que una estimació basada en l'aplicació del procediment de diferències en diferències usant dades municipals, fins i tot controlat per l'efecte de la covid, proporciona resultats poc robustos depenent de les taxes de creixement utilitzades, del nombre de trimestres considerats, de la inclusió del control per l'efecte de la covid i del procediment de selecció de municipis considerats en el grup de control (per exemple, en funció del nombre de contractes) o eliminació d'*outliers*. A continuació descriurem aquestes primeres evidències científiques dels efectes de la Llei 11/2020 en preus (rendes del lloguer), en el nombre de contractes i en les compravendes. A causa de la curta vigència de la Llei, no es poden analitzar efectes de llarg termini com efectes sobre la nova construcció, els criteris d'assignació, la mobilitat o la qualitat dels habitatges.

5 Evidència empírica de la Llei 11/2020

Fins ara hi ha pocs estudis acadèmics que hagin analitzat els efectes de la Llei 11/2020. L'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona (2022) analitza l'impacte de la Llei 11/2020 per als municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona de manera descriptiva i utilitzant les macrodades de l'Incasòl.³ Un procediment que pretengui afrontar l'avaluació de l'impacte de la limitació del preu del lloguer en el cas de Catalunya requereix moltes dades (microdades o dades pis a pis) i una metodologia molt precisa. Per exemple, per la definició mateixa d'àrea tensionada, els municipis tractats són més grans i tenen un mercat immobiliari molt diferent del dels municipis del grup de control. Així, comparar municipis com Barcelona, on se signen 12.000 o 13.000 contractes trimestrals, amb uns altres com Bellcaire d'Urgell, on se'n signen tres, presenta

³ Amb posterioritat, l'Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona ha realitzat un estudi utilitzant microdades, però es tracta d'un estudi merament descriptiu.

múltiples dificultats. Així mateix, les dades agregades per municipis són insuficients per avaluar l'efecte de la limitació del preu del lloguer sobre l'oferta. Els contractes agregats per municipis consideren que l'oferta és molt major quan hi ha dotze contractes d'un mes que quan se signa un contracte de dotze mesos. No obstant això, en termes d'oferta les dues situacions són equivalents.

En relació amb els estudis acadèmics, en primer lloc, el treball de Jofre et al. (2022) utilitza la informació agregada que ofereix l'Incasòl sobre les fiances en l'àmbit municipal. Amb aquestes dades estimen un model en diferències per avaluar l'impacte de la Llei 11/2020 en l'evolució dels preus i del volum d'habitatges de lloguer en oferta en el conjunt de Catalunya. L'efecte de la Llei 11/2020 es calcula de manera estàtica (per a tot el període) i dinàmica (trimestre a trimestre per als primers tres trimestres de vigència). Segons aquests autors, la norma va ser eficaç per moderar els preus del lloguer en els municipis on es va implementar (el preu mitjà del lloguer es va reduir un 6,2 % en el grup experimental –municipis amb demanda tibant–, mentre que en el grup de control els preus van romandre pràcticament estables), i no van trobar evidència que aquesta mesura hagués suposat una reducció en el nombre de contractes signats. En el treball es deixen fora del càlcul la ciutat de Barcelona (aproximadament el 42 % del mercat del lloguer català en la zona tibant o regulada) i els municipis amb menys de cinc contractes. De totes maneres, el major inconvenient del treball és la font de dades utilitzada. Els motius són diversos. En primer lloc, la Llei 11/2020 introdueix diversos aspectes per als quals l'avaluació necessita microdades (informació relativa a l'habitatge i no a escala municipal), fonamentalment perquè el mateix índex de referència estratifica per grandària de l'habitatge, però també perquè introdueix algunes excepcions (habitatges majors de 150 metres, habitatges acabats de reformar, etc.). També, tal com hem comentat, perquè es pot saber la durada de cada contracte, amb la qual cosa es pot detectar si hi ha molts contractes curts. Finalment, tenir microdades possibilita realitzar anàlisis de composició i del preu per metre quadrat (les dades agregades de l'Incasòl ofereixen únicament informació del lloguer total).

Raya (2022) actualitza aquests càlculs una vegada ja es tenen dades de tot el període analitzat i afegeix en l'estudi la ciutat de Barcelona, que, si bé té algunes peculiaritats, és pràcticament la meitat del mercat regulat al llarg del període. A més, introdueix en el model estadístic la interacció entre l'efecte fix municipi i l'efecte fix temps per controlar per les possibles tendències diferents dels municipis en el temps. Cal recordar la importància de controlar per les diferents tendències dels municipis en el temps, ja que els municipis del grup de control (no regulats) i els municipis del grup de tractament (regulats) havien experimentat tendències molt diferents en el temps que estan en l'origen del diferent tractament que els confereix la Llei 11/2020 (els municipis amb demanda tibant ho són perquè el preu hi havia crescut de manera molt superior als de demanda no tibant). Si en aquesta especificació calculem un efecte estàtic de la Llei 11/2020 (un efecte global per a tot el període), s'obtenen valors de decreixement dels preus que oscil·len entre l'1,9 % i el 3,3 %, mentre que en el cas dels contractes s'obtenen efectes que oscil·len entre el -3,6 % i el -4,3 %⁴ (taula 2). Quan tractem com a dinàmic el paràmetre d'interès (és a dir, permetem que l'efecte de la Llei 11/2020 sobre els preus i sobre el nombre de contractes canviï trimestralment), els efectes en preus oscil·len entre el -2,4 % (que s'han reduït durant el període des del 4,9 % inicial) i el 3,16 % (valor, en aquest cas, més constant). Així mateix, l'efecte de la reducció en el nombre de contractes oscil·la entre el 8,39 % (que ha anat creixent al llarg del període des d'un efecte nul inicial) i el 5,5 % (més constant). És a dir, com ja preveu la literatura, els efectes sobre els preus d'un control de lloguers és reduït i va perdent força a mesura que es manté la llei. Per contra, l'efecte sobre el nombre de nous contractes (que amaga l'efecte sobre l'oferta de lloguer) és molt superior i va augmentant a mesura que avança el període (taula 3). De totes maneres, aquest exercici és molt similar (actualitzat i inclouent-hi Barcelona i l'equació en la qual s'inclou la interacció entre el municipi i el temps) al que van dur a terme Jofre et al. (2022). Com hem vist, aquest exercici peca, principalment, d'utilitzar informació agregada a escala municipal i de rendes del lloguer que no són per metre quadrat, però és l'única informació pública disponible.

4 Efectes estadísticament significatius.

Taula 2

Efecte de la Llei 11/2020. Efectes estàtics

	Municipis amb més de 10 contractes	Municipis amb més de 50 contractes
Preus	-1,9 % ^{***}	-3,3 % ^{***}
Contractes	-3,6 % ^{***}	-4,3 % ^{***}

Font. Elaboració pròpia a partir de dades de l'Incasòl.

** : nivell de significació del 5 %; * : nivell de significació del 10 %.

Taula 3

Efecte de la Llei 11/2020. Efectes dinàmics

	Municipis amb més de 10 contractes	Municipis amb més de 50 contractes
Preus	2022: I -2,37 % ^{**}	2022: I -3,16 % ^{***}
	2021: IV -4,11 % ^{***}	2021: IV -4,15 % ^{***}
	2021: III -4,10 % ^{***}	2021: III -3,85 % ^{***}
	2021: II -4,63 % ^{***}	2021: II -3,83 % ^{***}
	2021: I -4,88 % ^{***}	2021: I -3,50 % ^{***}
	2020: IV -1,40 %	2020: IV -1,28 %
	2020: III (ref.): 0 %	2020: III (ref.): 0 %
Contractes	2022: I -8,39 % ^{***}	2022: I -5,50 % ^{**}
	2021: IV -4,36 %	2021: IV -5,40 % ^{**}
	2021: III -1,04 %	2021: III -5,21 % [*]
	2021: II 0,36 %	2021: II -5,46 % ^{**}
	2021: I 1,93 %	2021: I -5,16 % [*]
	2020: IV -0,30 %	2020: IV -3,46 %
	2020: III (ref.): 0 %	2020: III (ref.): 0 %

Font. Elaboració pròpia a partir de dades de l'Incasòl.

** : nivell de significació del 5 %; * : nivell de significació del 10 %.

Kholodilin et al. (2022) realitzen una avaluació de la Llei 11/2020 utilitzant les dades d'ofertes de lloguer d'Idealista. En tractar-se d'una avaluació feta amb microdades, se solucionen alguns dels problemes detectats en l'estudi de Jofre et al. (2022). Tal com hem comentat, les microdades permeten una anàlisi molt més afínada, perquè es pot conèixer, fins i tot en les poblacions subjectes a regulació, quants pisos no hi estan subjectes perquè formen part d'algunes de les excepcions (habitatges majors de 150 metres, habitatges acabats de reformar, etc.). Així mateix, i de forma addicional, el mateix índex de referència estratifica per grandària de l'habitatge. Tenir microdades possibilita realitzar anàlisis de composició i del preu per metre quadrat. A més, les dades d'oferta d'Idealista són molt riques en característiques dels habitatges, la qual cosa permet estudiar l'efecte de la regulació en diferents segments de mercat. D'altra banda, es tracta d'una informació gairebé en temps real, la qual cosa permet tenir una avaluació a una data molt recent. Aquest fet permet als autors no sols avaluar els efectes de la regulació, sinó també els primers efectes de la revocació d'aquesta llei (perquè l'article utilitza dades del mercat immobiliari català fins al juliol de l'any 2022). Finalment, Idealista també té informació del mercat de propietat, a partir de la qual els autors també obtenen els efectes de la regulació de lloguers en aquest mercat.

Ara bé, les microdades d'Idealista no són una foto perfecta del mercat del lloguer català. En primer lloc, es tracta de lloguers d'oferta, no dels lloguers finals. Aquest fet no afecta per igual totes les poblacions analitzades, perquè és esperable que la negociació del preu d'oferta sigui més reduïda en les localitzacions regulades (de demanda tibant) que en les que no ho són. En aquest sentit, es pot entendre com una altra mena de "fotografia" o anàlisi dels efectes de la regulació. En segon lloc, encara que Idealista suposi més del 70 % de la quota de mercat dels anuncis d'immobles a Espanya, aquesta quota de mercat no es reparteix de manera homogènia entre el mercat de lloguer i de propietat i entre les diferents poblacions. En qualsevol cas, la informació en termes de microdades ja suposa un avanç i es pot entendre com una informació similar a la utilitzada per Breidenbach et al. (2022) per avaluar el control de lloguers a Alemanya. Els resultats mostren reduccions de preus dels lloguers entorn del 6 % que desapareixen en revocar-se la Llei 11/2020 (curiosament, en major mesura en els municipis no regulats). Detecten, així mateix, reduccions en l'oferta de lloguer moderades (i en algunes estimacions no estadísticament significatives). No obstant això, sí que observen increments de preus en les vendes d'immobles en els segments regulats i no regulats després de la seva revocació, així com un clar augment de l'oferta d'habitatges en venda durant la regulació i després de la revocació en el segment regulat. Finalment, utilitzant dades agregades, els resultats mostren una reducció en els habitatges iniciats a Catalunya durant la regulació. Segons Raya (2021), utilitzant les dades d'un altre portal immobiliari (Tecnocasa), durant els primers nou mesos els preus del lloguer a Barcelona han decrescut un 5,07 %; no obstant això, el decreixement a Madrid és encara major (9,21 %). Per tant, no sembla que la Llei de control de lloguers hagi tingut un efecte en preus molt superior al que ja s'hauria aconseguit amb la simple evolució del mercat. Raya (2022) troba resultats bastants similars.

Per contra, Monràs i Montalvo (2022) sí que disposen d'informació en microdades de les fiances de l'Incasòl. Això possibilita una anàlisi molt més completa i profunda dels efectes de la Llei 11/2020, en la qual estimen diversos models paramètrics i no paramètrics (entre els quals models en diferències dinàmics per al preu per metre quadrat i el nombre de contractes). En la seva segona versió, si bé coincideixen en l'efectivitat de la Llei 11/2020 per reduir el preu del lloguer (una disminució aproximadament del 5 %), atribueixen la meitat d'aquesta moderació als canvis en el tipus d'habitatges en oferta, és a dir, s'han ofert més pisos amb preu reduït. També es va reduir la fracció d'unitats per sobre del preu de referència, que rondava el 50 % abans de la política, entre 13 i 22 punts percentuals. Aquesta evidència no sols suggereix que la política va ser eficaç per reduir preus de lloguer, sinó també que va tenir un alt grau d'incompliment (efecte que també es troba a la literatura prèvia). Així mateix, observen una convergència dels preus al preu de referència; és a dir, mentre les propietats cares dels municipis afectats per la Llei 11/2020 experimenten reduccions de preus, les propietats barates experimenten augments. És a dir, els propietaris menys informats del preu al qual podien llogar el seu habitatge en el mercat van utilitzar la informació del preu de referència fixat per la llei per apujar el preu del lloguer. Finalment, constaten que la seva aplicació ha suposat un descens en l'oferta de lloguer del voltant del 15 %, bàsicament de propietats amb preus de lloguer per sobre del preu de referència. És a dir, amb microdades, s'observa amb claredat una reducció de l'oferta. En futures investigacions, els investigadors volen comprovar on han anat aquests habitatges, si al mercat de compravenda (com apunten Kholodilin et al., 2022) o al mercat turístic, o bé si han quedat buits.

6 Conclusions

Les motivacions per tractar de pal·liar l'evolució del preu del lloguer en relació amb l'evolució dels salaris són ben clares i comprensibles. Però la política econòmica ha de tractar, en primer lloc, de realitzar una bona diagnosi i, en segon lloc, de conèixer els referents previs, especialment si aquests estan publicats en les millors revistes científiques. Finalment, la política ha d'avaluar les polítiques públiques utilitzant les millors dades disponibles (en molts casos, hi ajudaria fer públiques les dades administratives, com les microdades de l'Incasòl) i una metodologia precisa. La limitació de lloguers és una política que equivoca la diagnosi. Controlar preus té sentit en mercats oligopolístics amb importants barreres d'entrada, com pot ser el mercat de l'energia. En canvi, no té sentit en mercats atomitzats sense barres d'entrada. Però el problema es fa més gran quan parlem d'una de les polítiques econòmiques amb major consens dins la comunitat científica econòmica: no funciona. Com a màxim s'aconsegueix un petit efecte en el preu, de curta durada i només en el segment regulat. En canvi, acaba produint un fort efecte negatiu en l'oferta de lloguers. I quan observem un augment de preus dels lloguers, el principal problema que hi ha al darrere és escassetat d'oferta. En els darrers anys, bé

per canvis en les preferències dels individus o bé per incapacitat d'alguns col·lectius d'accedir a la propietat, s'ha observat un increment de demanda de lloguers que l'oferta no ha pogut absorbir.

El problema dels preus elevats dels lloguers a les grans ciutats no és exclusiu de Catalunya. El problema radica en una elevada demanda i una oferta limitada per diversos motius; entre ells, els incentius dels habitants propietaris a oposar-se a un augment de l'oferta d'habitatges que pugui afectar el valor del seu patrimoni. Davant això, la solució és trobar maneres de fer créixer l'oferta. La persistència a proposar limitacions en els preus del lloguer malgrat algunes conseqüències clarament negatives es pot deure a diversos factors. En primer lloc, es tracta d'una resposta política simple, senzilla de comunicar, aparentment infal·libre pel seu propi nom i sense cost per a les arques públiques d'uns ens locals que tenen poca capacitat per intervenir en el mercat immobiliari. En segon lloc, molts dels votants són propietaris i s'oposen a intervencions que afectin el valor dels seus habitatges. En tercer lloc, els polítics no tenen incentius per utilitzar altres instruments de polítiques públiques més efectives però els resultats de les quals puguin ser més lents (com augmentar l'oferta pública en lloguer social). Finalment, hi ha els biaixos cognitius documentats per la psicologia econòmica (Brandts et al., 2022) i que predisposen els individus a acceptar creences falses i a aferrar-s'hi, sobretot aquelles que són simples i es propaguen a través de canals com família i col·legues, mitjans de comunicació o xarxes socials.

L'escassetat d'oferta és el principal causant de les tensions en els preus dels lloguers. Per tant, precisament el que es necessiten són totes aquelles polítiques que facin aflorar oferta, no aquelles que les fan reduir. Alguns exemples d'aquestes polítiques poden ser: els incentius (positius i negatius) fiscals a l'oferta per tal de mobilitzar el parc buit, els incentius fiscals a la construcció d'habitatges en lloguer, la millora en la seguretat jurídica del propietari, la provisió d'habitatges en format de lloguer social utilitzant fórmules de col·laboració publicoprivada o la possibilitat de disposar d'una bossa d'habitatges de grans tenidors per part del sector públic i controlar, aquí sí, atès que són habitatges públics, el seu preu del lloguer. Totes aquestes alternatives funcionen; algunes són més lentes, i d'altres, com la darrera, és una mesura temporal per a una situació d'urgència. Ara bé, la majoria d'aquestes mesures no són gratuïtes.

De fet, en un país europeu estàndard, el problema de l'accés a l'habitatge es resoluria amb l'habitatge social en lloguer. Avui a Espanya només un 2,5 % del parc d'habitatges és habitatge social (el percentatge a Catalunya és similar).⁵ A la UE-18 la mitjana és del 9,3 %, i els països més avançats situen aquest percentatge mitjà a l'entorn del 20 % (taula 4). Les xifres en termes relatius ens indiquen que el país que disposa d'un major parc d'habitatge social en relació amb el seu habitatge principal són els Països Baixos, seguits d'Àustria, Dinamarca, Suècia i el Regne Unit. A més, també destaquen, pel fet de disposar d'un ampli percentatge d'habitatge social en relació amb les llars, França i Finlàndia. El fracàs és que a Espanya entre el 1981 i el 2019 només s'han construït 2,36 milions d'habitatges protegits. Segons les dades del Col·legi d'Arquitectes i del Ministeri de Foment, entre els anys 1952 i 2016 es van construir més de 6,8 milions d'habitatges protegits, en algunes de les seves diferents modalitats. Això significa que un 26,6 % del total dels habitatges a Espanya han estat construïts amb suport públic. Si aquests habitatges els conservés el sector públic, avui no tindriem escassetat d'habitatge de lloguer social i el mercat del lloguer tindria un submercat regulador.

Taula 4

Habitatge social a la UE

País	% Habitatge social
Alemanya	2,5 %
Àustria	24 %
Bèlgica	6,5 %
Bulgària	2,5 %
Txèquia	9,4 %
Croàcia	1,8 %
Dinamarca	20,9 %

⁵ Entre els municipis de més de 20.000 habitants, només Barcelona (8.758), Sabadell (849) i Terrassa (946) superen els 500 habitatges de lloguer social de propietat municipal (Observatorio de Vivienda y Suelo. Boletín Especial Vivienda Social 2020).

País	% Habitatge social
Eslovàquia	3 %
Eslovènia	6 %
Espanya	2,5 %
Estònia	1,8 %
Finlàndia	13 %
França	16,8 %
Hongria	3 %
Irlanda	8,3 %
Itàlia	3,7 %
Luxemburg	5,1 %
Països Baixos	30 %
Polònia	7,6 %
Portugal	2,0 %
Regne Unit	17,6 %
Romania	1,5 %
Suècia	19 %
Xipre, Grècia, Letònia, Lituània i Malta	0 %
UE-28	9,3 %

Font. Eurostat, INE i Housing Europe.

La política d'habitatge necessita pressupost. Actualment, la despesa pública en habitatge en el cas de l'economia espanyola es situa per sota del 50 % de la mitjana europea. La necessitat d'incrementar l'oferta d'habitatge i, en concret, l'oferta de lloguer social és un relat compartit pels diversos actors del mercat de l'habitatge. Aquest increment es pot aconseguir a través de la promoció d'habitatges nous o mitjançant altres fórmules, com ara la mobilització del parc buit o de fons d'inversió, les fórmules d'accés a l'habitatge alternatives a la propietat i el lloguer, el planejament urbanístic, mecanismes de finançament per a la construcció d'aquest tipus d'habitatges, l'exercici del dret de tanteig o retracte o la rehabilitació i la cooperació publicoprivada (CTESC, 2021). Darrerament hi ha diversos exemples a Catalunya, com l'Illa Eficient, de bona col·laboració publicoprivada. En aquest sentit, garantir un percentatge de cada nova promoció per destinar-lo al lloguer social també és una bona mesura, sempre que no es desincentivi la participació dels agents privats. Els fons Next Generation són una molt bona oportunitat per avançar per aquesta via (García-Montalvo et al., 2021). De fet, donat que fins aquest moment per als fons destinats a rehabilitació no hi ha suficient demanda i que per als fons destinats a habitatge social la demanda ha triplicat l'oferta, es planteja la possibilitat de transferir fons de la rehabilitació a la construcció d'habitatge social.

En qualsevol cas, el problema de l'habitatge no és un problema fàcil, i, per tant, les millors solucions ho són mirant a llarg termini i essent constants en el gir en la política econòmica. Tenim molt camí per avançar.

Referències

- Andersson, Roland, i Söderberg, Bo. (2012). Elimination of rent control in the Swedish rental housing market: why and how? *Journal of Housing Research*, 21(2), 159-181.
- Arnott, Richard. (1995). Time for revisionism on rent control? *Journal of Economic Perspectives*, 9(1), 99-120.
- Arnott, Richard, i Igarashi, Masahiro. (2000). Rent control, mismatch costs and search efficiency. *Regional Science and Urban Economics*, 30(3), 249-288.
- Autor, David H., Palmer, Christopher J., i Pathak, Parag A. (2014). Housing market spillovers: Evidence from the end of rent control in Cambridge, Massachusetts. *Journal of Political Economy*, 122(3), 661-717.
- Brandts, Jordi, Busom, Isabel, Lopez-Mayan, Cristina, i Panadés, Judith. (2022). Dispelling misconceptions about economics. *Journal of Economic Psychology*, 88, 102461.
- Breidenbach, Philipp, Eilers, Lea, i Fries, Jan. (2022). Temporal dynamics of rent regulations. The case of the German rent control. *Regional Science and Urban Economics*, 92, 103737.
- Brueckner, Jan K. (2011). *Lectures on urban economics*. MIT Press.
- Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya. (2021). *El dret a l'habitatge*. Generalitat de Catalunya. [Col·lecció Estudis i Informes 58].
- Deschermeier, Philipp, Seipelt, Björn, i Voigtländer, Michael. (2017). *Evaluation der mietpreisbremse*. IW Policy Paper. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. [IW policy paper 5/2017].
- Diamond, Rebecca, McQuade, Tim, i Qian, Franklin. (2019). The effects of rent control expansion on tenants, landlords, and inequality: Evidence from San Francisco. *American Economic Review*, 109(9), 3365-3394.
- Dolls, Mathias, Fuest, Clemens, Neumeier, Florian, i Stöhlker, Daniel. (2021). One Year of the Rent Cap: How Has the Berlin Real Estate Market Developed? *Ifo Institute*, 74(3), 26-29.
- García-Montalvo, José, Raya, Josep Maria, i Sala, Carles. (2021). El paper del sector immobiliari en la recuperació post-COVID i els fons Next Generation EU. *Revista Econòmica de Catalunya*, 83, 46-55.
- García López, Miguel-Ángel. (2019). Vivienda y política pública: objetivos e instrumentos. *Documento de Trabajo*, 7.
- Glaeser, Edward L., i Luttmer, Erzo F. P. (2003). The misallocation of housing under rent control. *American Economic Review*, 93(4), 1027-1046.
- Hahn, Anja M., Kholodilin, Konstantin A., i Walzl, Sofie R. (2021). *Forward to the Past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin*. Vienna University of Economics and Business. Department of Economics. [Working Paper Series No. 308].
- Jenkins, Blair. (2009). Rent control: Do economists agree? *Econ journal watch*, 6(1), 73.
- Jofre Monseny, Jordi, Martínez Mazza, Rodrigo, i Segú, Mariona. (2022). *Effectiveness and Supply Effects of High-Coverage Rent Control Policies*. Universitat de Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona. [IEB Working paper 2022/02].
- Kholodilin, Konstantin A. (2022). *Rent control effects through the lens of empirical research*. German Institute for Economic Research. [DIW Roundup: Politik im Fokus. 139].
- Kholodilin, Konstantin A., López, Fernando A., Rey Blanco, David, i González Arbués, Pelayo. (2022). *Lessons from an Aborted Second-Generation Rent Control in Catalonia*. German Institute for Economic Research. DIW Berlin. [Discussion Papers of DIW. No 2008].

- Llaneza Hesse, Catalina, i Raya Vilchez, Josep Maria. (2022). The effect of COVID-19 on the peer-to-peer rental market. *Tourism Economics*, 28(1), 222-247.
- McDonald, John F., i McMillen, Daniel P. (2010). *Urban economics and real estate: theory and policy*. John Wiley & Sons.
- Mense, Andreas, Michelsen, Claus, i Kholodilin, Konstantin. (2018). *Empirics on the causal effects of rent control in Germany*. Econpapers.
- Monràs, Joan, i Montalvo, José García. (2022). *The effect of second generation rent controls: New evidence from Catalonia*. Universitat Pompeu Fabra. Department of Economics and Business [Working Paper Series. Working Paper No. 1836].
- Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2022a). [*Impacte de la Llei 11/2020 en el mercat de lloguer a la demarcació de Barcelona. Avenç de resultat*](#)
- Observatori Metropolità de l'Habitatge de Barcelona. (2022b). [*Estructura i concentració de la propietat d'habitatges a Barcelona. Conjunt del parc i segment de lloguer 2021*](#).
- Olsen, Edgar O. (1982). [*Role of Government in the Housing Sector*](#). University of Virginia.
- Olsen, Edgar O. (1998). Economics of rent control. *Regional Science and Urban Economics*, 28(6), 673-678.
- Raya, Josep Maria. (2021). [*La política de limitación de precios de los alquileres: evidencia científica y empírica*](#). Càtedra Habitatge i Futur APCE-UPF. [Policy brief 1].
- Raya, Josep Maria. (2022). [*La limitación de precios de los alquileres: evidencia científica y empírica en el caso catalán*](#). Càtedra Habitatge i Futur APCE-UPF. [Policy brief 3].
- Sims, David P. (2007). Out of control: What can we learn from the end of Massachusetts rent control? *Journal of Urban Economics*, 61(1), 129-151.
- Thomschke, Lorenz. (2016). *Distributional price effects of rent controls in Berlin: When expectation meets reality*. University of Münster. Münster Center for Economic Policy (MEP). [CAWM Discussion Papers 89].
- Whitehead, Christine M. E. (1999). Urban housing markets: theory and policy. *Handbook of regional and urban economics*, 3, 1559-1594.